

Wirtschaftspolitische Ziele im Wandel

Bedingungen und Grenzen der
Zielgleichheit des „magischen Vierecks“
gemäß § 1 StWG

Bernhard Wimmer

1985



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554620_0093

Wirtschaftspolitische Ziele im Wandel.
Bedingungen und Grenzen der Ziel-
gleichheit des "magischen Vierecks" gemäß
§ 1 StWG.

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig - Maximilians - Universität
zu München

vorgelegt von

Bernhard Wimmer

1985

Referent: Professor Dr. Scholz

Korreferent: Professor Dr. Badura

Tag der mündlichen Prüfung:

16. Dezember 1985

Vorwort

Mein besonderer Dank gilt zunächst Herrn Senator Prof. Dr. R. Scholz für die Anregung in thematischer Hinsicht und die Betreuung der vorliegenden Arbeit.

In gleicher Weise danke ich Herrn Akademischen Rat Dr. R. Pitschas für jedwede gewährte Unterstützung, insbesondere aber für seine wertvollen Hinweise.

Schließlich habe ich all denjenigen für Ihr Verständnis zu danken, denen ich mich in der Zeit der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit nur im beschränkten Umfang widmen konnte.

Bernhard Wimmer

INHALTSÜBERSICHT

1. KAPITEL

EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMSTELLUNG, METHODEN DER UNTERSUCHUNG

I. Wirtschaftspolitische Ziele und Strategien im Wandel der Zeit	1
1. Wirtschaftspolitische Ziele	1
2. Wirtschaftspolitische Strategien	6
II. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	15
III. Zu den Methoden der Untersuchung	16
1. Allgemeine methodische Grundfragen	16
2. Methodische Probleme der Norminterpretation im Wirtschaftsrecht	28
IV. Die Bestimmung des Rangverhältnisses als wirtschaftspolitische Notwendigkeit	43
V. Überblick über Stellungnahmen im Schrifttum	46
1. Rechtswissenschaftliche Literatur	46
2. Wirtschaftswissenschaftliche Literatur	48

2. KAPITEL

ÖKONOMISCHES BEDINGUNGSGEFÜGE

I. Theorie der Wirtschaftspolitik: Zur Systematisierung wirtschaftspolitischer Ziele	51
II. Die vertikalen Beziehungen des magischen Vierecks	58
1. Preisniveaustabilität als untergeordnetes Ziel?	58

2. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht als untergeordnetes Ziel?	62
3. Wirtschaftswachstum als untergeordnetes Ziel?	63
III. Die horizontalen Beziehungen des magischen Vierecks	66
3. KAPITEL	
EINFACHGESETZLICHES BEDINGUNGSGEFÜGE	
I. Historische Interpretationsmethode	72
II. Systematische Interpretationsmethode	76
1. Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	77
2. § 3 des Bundesbankgesetzes	79
3. § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	83
III. Grammatikalische Interpretationsmethode	85
IV. Teleologische Interpretationsmethode	98
1. Die anerkannten Konkretisierungsmaßstäbe	98
a) Hoher Beschäftigungsstand	98
b) Stabilität des Preisniveaus	100
c) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	102
d) Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum	103
2. Zur Neuinterpretation des Wachstumsziels	106
3. Die Beziehung der Sätze 1 und 2 zueinander	115

4. KAPITEL

VERFASSUNGSRECHTLICHES BEDINGUNGSGEFÜGE

I. Die staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Wirtschaft	120
1. Das Sozialstaatsprinzip	121
2. Art. 109 Abs. 2 GG	125
3. Ergebnis	129
II. Gesamtwirtschaftliche Ziele im Kontext von Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung	131
III. Die Verfassungsziele im Verbund des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG	137
1. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als ökonomisch-modelltheoretischer Zustand	138
2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als Ausgleich zwischen unterschiedlichen Gruppeninteressen	138
3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als Ausgleich zwischen gemeinwohlbezogenen Zielen	144
a) Die Ziele als Rechtfertigung gegenüber den Gemeinwohlgrundwerte	144
b) Rechtswissenschaftliche Bestimmung und verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte der Grundwerte	145
c) Die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Konkretisierungen der Grundwerte	
aa) Gefahren einer Instabilität des Preisniveaus	151
bb) Gefahren einer Arbeitslosigkeit	157
cc) Gefahren einer Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts	160
dd) Gefahren einer Störung des Wirtschaftswachstums	160
d) Möglichkeiten der Differenzierung aufgrund unterschiedlicher Beiträge einzelner Ziele zur Förderung des Gemeinwohls	163
4. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht in der politisch-psychologischen Betrachtung	166

5. Zusammenfassung und Ausblick	167
IV. Materieller Vorrang des Ziels "Preisniveaustabilität" durch Art. 14 GG?	167
1. Schutz der Kaufkraft durch Art. 14 GG	167
2. Art. 14 GG als Abwehrrecht?	173
3. Verfassungsauftrag zur Preisniveaustabilität aus Art. 14 GG	182
V. Materieller Vorrang des Ziels "hoher Beschäftigungsstand" durch Art. 12 GG?	184
1. Subjektives Recht auf Arbeit?	185
2. Verfassungsauftrag zur Vollbeschäftigungspolitik aus Art. 12 GG	187
VI. Materieller Vorrang eines Zieles durch das Sozialstaatsgebot?	189
VII. Plädoyer für die Gleichrangigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele auf Verfassungsebene	192
VIII. Zusammenfassung	194
5. KAPITEL	
GRENZEN DER GLEICHRANGIGKEIT	
I. Exkurs: Ursachen gleichzeitiger mehrfacher Zielverletzungen	196

II. Grenzen der Gleichrangigkeit durch eine Rangordnung der Gemeinwohlgrundwerte?	203
III. Unterschiedliche Präferenzen der sozialen Gruppen und Individuen	204
IV. Unterschiedliche politische Durchsetzbarkeit der Ziele	212
V. Unterschiedliche Quantifizierung der Ziele	214
VI. Modifizierung der Zielgleichrangigkeit im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung	218
1. Wertgebundene Rangfolgeregel	220
2. Pragmatische Rangfolgeregel	221
3. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte für den Gefährdungsgrad eines Zieles?	230
4. Einschränkung und Konsequenzen der Prioritätenstrategie	232
VII. Einseitiges wirtschaftspolitisches Realverhalten: Die Asymmetrie in der Wirtschaftspolitik	233
VIII. Einschränkung der Gleichrangigkeit durch Zielkonflikte	238
1. Hoher Beschäftigungsstand versus Preisniveaustabilität	239
2. Preisniveaustabilität versus Wachstum	245
3. Hoher Beschäftigungsstand versus Wachstum	247
4. Preisniveaustabilität versus außenwirtschaftliches Gleichgewicht	248
5. Zielkonflikte durch Einbezug des Ziels der Umweltstabilisierung	249

IX. Zur Rechtsqualität und Justiziabilität von § 1 StWG	251
1. Zur Rechtsqualität von § 1 StWG	251
2. Zur Justiziabilität der Prioritätsentscheidung im Rahmen von § 1 StWG	253
 ZUSAMMENFASSUNG	 261
 LITERATURVERZEICHNIS	 267

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AO	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
Bd/Bde	Band/Bände
Bschl.	Beschluß
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BlStSozArbR	Blätter für Steuerrecht, Sozialrecht und Arbeitsrecht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts
DB	Der Betrieb
Ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVerw	Die Verwaltung
E	Entscheidungsband der amtlichen Sammlung
Einl.	Einleitung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG vom 25.3.1957
f/ff	folgende
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
Fußn.	Fußnote
GewArch	Gewerbearchiv
GS	Gedenkschrift
Halbbd.	Halbband
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs	Halbsatz
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
Jb	Jahrbuch
JG	Jahresgutachten
Jus	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
Kap.	Kapitel
Leits.	Leitsatz
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweis
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
o.J.	ohne Jahr

RdA	Recht der Arbeit
Rdnr.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Satz, Seite
SchdVfSoc	Schriften des Vereins für Sozialpolitik
sog.	sogenannt
StabG, StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
Steno.-Ber.	Stenographischer Bericht
StuW	Steuer und Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat
SVRG	Sachverständigenratsgesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
TZ	Textziffer
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Widi	Wirtschaftsdienst
WiR	Wirtschaftsrecht
Wist	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Wirtschaftsstudium
WS	Wintersemester
ZfA	Zeitschrift für Arbeit
ZfgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Im übrigen wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache von
Hildebert Kirchner, 2. Aufl., Berlin 1968 verwiesen.

1. KAPITEL

EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMSTELLUNG, METHODEN DER UNTERSUCHUNG

I. Wirtschaftspolitische Ziele und Strategien im Wandel der Zeit

Unsere Problemstellung erfordert es zunächst, in groben Zügen darzulegen, wie sich die wirtschaftspolitischen Ziele und Strategien im Zeitablauf geändert haben.

1. Wirtschaftspolitische Ziele

Die Schwierigkeit, das Wohlstandsziel operational zu erfassen, führte in den vierziger Jahren zu einer Aufspaltung in ein Bündel von Teilzielen.¹⁾ Zunächst standen die drei kurzfristigen Stabilitätspostulate Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht im Vordergrund. Der Begriff des "magischen" Dreiecks, der als Ausdruck der Unvereinbarkeit der Ziele geprägt wurde, fand rasch Eingang in die konjunkturpolitische Diskussion.²⁾ Als erste gesetzliche Formulierung des "magischen" Dreiecks gilt Art. 104 EWGV.³⁾ Diese Vorschrift lautet: "Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten".

Die Präzisierung des Wohlstandsziels verlangt aber auch den Einbezug

1) Vgl. E. Tuchtfeldt, Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. E. Dürr und H. Sieber, Bern u. Stuttgart 1983, S. 177; vgl. auch E. Dürr, Wirtschaftspolitische Ziele - ein historischer Überblick, in: Das Umweltproblem aus ökonomischer und juristischer Sicht, Göttingen 1975, S. 9-15.

2) Vgl. U. Teichmann, Wirtschaftspolitik, München 1979, S. 17

3) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 25.3.1957 (BGBl. II S. 766)

langfristiger Komponenten.¹⁾ So wurden dann auch in der Folgezeit das Wachstumsziel und das Ziel einer "gerechten" Einkommensverteilung in die ökonomische Diskussion einbezogen.

Erst seit dem Ende der fünfziger Jahre läßt sich eine generelle Aufnahme von Wachstumszielen in das wirtschaftspolitische Zielsystem feststellen.²⁾ Im Jahre 1963 wurde in der Bundesrepublik Deutschland das "Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" verabschiedet.³⁾ Die hier interessierenden Sätze zwei und drei des § 2 SVRG lauten: "Dabei soll er (der Sachverständigenrat, der Verf.) untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden". Im Jahre 1967 beschloß der Deutsche Bundestag das "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft".⁴⁾ Gegenstand dieser Arbeit ist § 1 StWG, der wie folgt lautet: "Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen". Durch den Hinzutritt des Wachstumsziels wurde aus dem ursprünglichen "magischen"

1) Vgl. dazu E. Tuchtfeldt, Bausteine, a.a.O., S. 172 ff

2) Vgl. E. Tuchtfeldt, Bausteine, a.a.O., S. 184

3) Gesetz vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 685)

4) Gesetz vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 582); im Folgenden wird die Abkürzung "StWG" verwendet. Häufig wird auch die Abkürzung "StabG" gebraucht. Bei letzterem Ausdruck bleibt das Wachstumsziel "W" unberücksichtigt.

Dreieck ein "magisches" Viereck.¹⁾

In jüngster Zeit wird eine Revision des "magischen" Vierecks gefordert. Nicht zuletzt durch den Bericht des CLUB OF ROME über "Die Grenzen des Wachstums" mehren sich die Stimmen zu einer Neuorientierung der Wirtschaftspolitik und zu einer Neuformulierung des § 1 StWG. Gefordert wird die Einbeziehung des Ziels "Umweltstabilisierung" in das wirtschaftspolitische Zielbündel. Dies kann einmal dadurch geschehen, daß dieses Ziel in den bestehenden Zielkatalog zusätzlich aufgenommen wird; die andere Möglichkeit besteht darin, daß ein "altes" Ziel durch die neue Zielkomponente "Umweltstabilisierung" ersetzt wird.²⁾ Als die zu ersetzende Zielkomponente wird das Ziel "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" diskutiert. Seit dem Jahre 1973 hat sich die außenwirtschaftliche Situation grundlegend gewandelt. Das Gold-Dollar-System bzw. das System des Internationalen Währungsfonds war zusammengebrochen. Es folgte der Übergang zu einem System flexibler Wechselkurse.³⁾ Der Devisenmarkt ist grundsätzlich für die Bestimmung der Wechselkurse verantwortlich.⁴⁾ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt dazu fest: "Am wenigsten verletzt und gefährdet ist das Ziel eines außen-

1) Von einem "magischen" Fünfeck spricht man, wenn auch der Verteilungsstruktur ("gerechtere" Verteilung) explizit der Rang einer wirtschaftspolitischen Zielvorstellung eingeräumt wird. Wie sich aus § 1 StWG ergibt, ist das Ziel einer "gerechten" Einkommensverteilung dort nicht aufgenommen worden. Ein Grund dafür mag sein, daß sich dieses Ziel einer geeigneten Quantifizierung weitgehend entzieht.

2) So ausdrücklich Binswanger/Bonus/Timmermann, Wirtschaft und Umwelt, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981, S. 51 ff; Binswanger/Geissberger/Ginsburg, (Hrsg.), Der NAWU-Report, Wege aus der Wohlstandsfalle, Frankfurt/M 1978, S. 128; Simonis, Udo E., Alternativen wirtschaftspolitischer Entwicklung, in: Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre, hrsg. v. Chr. Leipert, Frankfurt/M 1982, S. 322.

3) Zu den Vor- und Nachteilen fester bzw. flexibler Wechselkurse vgl. nur G. Blümle, Außenwirtschaftstheorie, Freiburg 1982, S. 322 ff

4) Auch wenn im Europäischen Währungssystem die Interventionspflicht besteht, so ist doch weiterhin die Flexibilität des Wechselkurses gegenüber dem Dollar als der Weltleitwährung gegeben.

wirtschaftlichen Gleichgewichts. Unter Bedingungen überwiegend beweglicher Wechselkurse wirft dieses Ziel keine Probleme auf, solange die Volkswirtschaft sich des Vertrauens ihrer außenwirtschaftlichen Partner sicher sein darf¹⁾. Für die "Alternativ-Ökonomen"²⁾ ist also der durch die Aufgabe des Zahlungsbilanzziels frei werdende Eckpunkt durch das neue Ziel "Umweltstabilisierung" zu besetzen.³⁾ **Binswanger/Bonus/Timmermann**⁴⁾ gliedern die neue Zielvariable "Umweltstabilisierung" in folgende vier Teilstrategien: Erstens soll die **nachhaltige Nutzung** die Aufrechterhaltung der Regenerationsfähigkeit der erneuerbaren Ressourcen gewährleisten; zweitens soll eine **neue Langfristökonomie** den gegenwärtigen Nutzen nicht-erneuerbarer Ressourcen in Abwägung mit dem zukünftigen Nutzen berücksichtigen; eine **langfristige Strategie für den Siedlungsverbrauch** soll drittens einen Ausgleich zwischen dem Siedlungsbedarf und dem Bedarf für genügend "protektive" Flächen zur Aufrechterhaltung ökologischer Kreisläufe und eine genügend große "produktive" Fläche zur Sicherstellung der Versorgung in Krisenzeiten anstreben; schließlich soll das **Vorsorgeprinzip** zusätzlich auftretende Umweltbelastungen vermeiden.⁵⁾

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß § 1 StWG das ursprüngliche "magische" **Dreieck** zu einem "magischen" **Viereck** mit den Komponenten Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Wirtschaftswachstum erweitert hat. Die soeben aufgezeigte neue Komponente "Umweltstabilisierung" ist explizit in § 1 StWG nicht enthalten.

1) Gutachten des Sachverständigenrates 1977, Ziff. 50

2) Simonis, Udo E., Alternativen, a.a.O., S. 302, 303

3) Vgl. die Literaturhinweise S. 3 Fußn. 2

4) Wirtschaft und Umwelt, a.a.O., S. 56 f

5) Vgl. auch zum Thema Wirtschaftspolitik und Umwelt aus neuerer Zeit Binswanger/Frisch/Nutzinger u.a., Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt/M 1983; Meißner/Zinn, Der neue Wohlstand, Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung, München 1984.

Nicht nur die Zahl der wirtschaftspolitischen Ziele hat im Laufe der Zeit Wandlungen erfahren, sondern auch die Prioritätensetzung im Rahmen des Zielbündels von § 1 StWG war zeitbedingt unterschiedlich. Anfang der siebziger Jahre stand das Ziel der Preisniveaustabilität im Vordergrund wirtschaftspolitischen Handelns. So betrug beispielsweise die Veränderung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in den Jahren 1971 - 1975 durchschnittlich 6,1 %.¹⁾ Die **aktuelle** wirtschaftliche Situation ist durch eine hohe und hartnäckige Dauerarbeitslosigkeit gekennzeichnet. So waren in der Bundesrepublik im Jahre 1983 - in absoluten Zahlen - 2.258.000 Arbeitslose registriert, die Arbeitslosenquote betrug 9,1 %.²⁾ Dieser Wert entfaltet seine negative Aussage insbesondere auch im Vergleich zum Jahr 1970, wo die Arbeitslosenquote einen Wert von 0,7 % hatte.³⁾ Dementsprechend richten sich die derzeitigen wirtschaftspolitischen Bemühungen in erster Linie auf eine Wiederherstellung der Vollbeschäftigung bzw. - realistischer - auf die Erreichung einer tragbaren Arbeitslosenquote. In diesem Zusammenhang bleibt auch ein zu Beginn der siebziger Jahre von Helmut Schmidt geäußelter Satz unvergessen: "Mir scheint, daß das deutsche Volk - zugespitzt - 5 Prozent Preisanstieg eher vertragen kann als 5 Prozent Arbeitslosigkeit".⁴⁾ Neben der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht die Umweltstabilisierung an vorrangiger Stelle. Nicht zuletzt die Diskussion um das Waldsterben hat der Umweltschutzpolitik einen größeren Stellenwert im wirtschaftspolitischen Handeln eingeräumt. Das Ziel der Umweltstabilisierung wird m.E. zukünftig an Bedeutung gewinnen.

1) Siehe Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1984, Tabelle 66 a.

2) Vgl. ebenda, Tabelle 9 a

3) Vgl. ebenda, Tabelle 9 a

4) Helmut Schmidt, Süddeutsche Zeitung v. 28.7.1972, zit. nach G. Berger, Bundesbank und Stabilitätsgesetz, Diss. jur., Köln 1977, S. 3 Fußn. 1; vgl. auch M. Buhbe/S. Hilmer, Konjunktur und Staat, Würzburg, Wien 1981, S. 120

2. Wirtschaftspolitische Strategien

Auch die wirtschaftspolitischen Konzeptionen, aufbauend auf verschiedene wirtschaftstheoretische Positionen, werden in unterschiedlichem Maße je nach ökonomischer Grundeinstellung in den Vordergrund gerückt. Für die weitere Untersuchung ist es erforderlich, die verschiedenen Konzeptionen in ihren Grundzügen darzustellen.

Zunächst soll die **keynesianische Theorie**, die dem StWG als wirtschaftstheoretische Basis zugrunde liegt,¹⁾ dargelegt werden. Die Keynes'sche Theorie führte zu der Abkehr der sogenannten Parallelpolitik.²⁾ Keynes erkannte, daß die Marktkräfte zur Beseitigung der Unterbeschäftigung nicht ausreichen, sondern der Staat in bestimmten Situationen gezielte Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergreifen muß.³⁾ Keynes ging also von der Erkenntnis aus, daß die Volkswirtschaft nicht im Regelfall zur Vollbeschäftigung gelangt, sondern daß der Zustand der Vollbeschäftigung einen Sonderfall darstellt.⁴⁾ Die wirtschaftstheoretisch hier interessierenden Aussagen lassen sich wie folgt umschreiben:⁵⁾ Die gesamtwirtschaftlichen Prozesse sind inhärent instabil; Störungen können zu sich selbst verstärkenden Abweichungen vom gleichgewichtigen Entwicklungspfad führen, da das Marktsystem keinen endogenen Mechanismus besitzt, der die Rückkehr zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung garan-

1) Dies ist im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum wohl unbestritten; vgl. z.B. Heubes, Zur Konzeption des Stabilitätsgesetzes, WiSt 7/1978, S. 336

2) Diese besagt, daß in Rezessionszeiten infolge der gesunkenen Steuereinnahmen auch die Staatsausgaben zu senken sind und in der Hochkonjunktur die erhöhten Steuereinnahmen auszugeben sind. Vgl. dazu Müller/Röck, Konjunktur- und Stabilitätspolitik, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1976, S. 107.

3) Müller/Röck, a.a.O., S. 107; das Hauptwerk von J.M. Keynes ist die "Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes", Leipzig 1936

4) Vgl. G. Poser, Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1982, S. 28

5) In Anlehnung an Ahrns/Feser, Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München 1984, S. 99

tiert. Die Ursachen für eine ungleichgewichtige und unbefriedigende Wirtschaftsentwicklung werden in der Instabilität des privaten Sektors gesehen.¹⁾ Diese Instabilität des privaten Sektors wird damit erklärt, daß der Marktmechanismus in bestimmten Bereichen außer Kraft gesetzt ist, da durch das Fehlen der erforderlichen Markttransparenz und infolge vorhandener Machtpositionen die erforderliche Reaktionsfähigkeit von Produktion und Nachfrage auf Veränderungen im Verhalten der Wirtschaftssubjekte nicht vorliegt.²⁾ Musterbeispiel ist für Keynes der Arbeitsmarkt, wo sich nach seiner Auffassung der Lohn nicht endogen, also nach Angebot und Nachfrage bildet, sondern exogen durch staatliche und gewerkschaftliche Aktivitäten festgelegt wird.³⁾ Die typische Instabilität nach Keynes liegt also bei Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt und Gleichgewicht auf allen anderen Märkten vor (sog. Unterbeschäftigungsgleichgewicht).⁴⁾ Für Keynes liegt jedoch die Ursache der Instabilität des privaten Sektors nicht in der Höhe des Lohnniveaus⁵⁾, sondern in erster Linie in den Schwankungen unternehmerischer Investitionsentscheidungen.⁶⁾ Die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen, die Erwartungen für die Zukunft und die Unsicherheit hinsichtlich der Handlungen anderer Wirtschaftssubjekte prägen das Investitionsverhalten der Investoren.⁷⁾ Die Beschäfti-

1) Euba/Francke, Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz im Lichte alternativer theoretischer Grundlagen, WiSt 3/1976, S. 106

2) Vgl. dies., a.a.O., S. 106

3) Vgl. Ahrns/Feser, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 100

4) Eine graphische Darstellung gibt z.B. Cezanne, Grundzüge der Makroökonomik, München-Wien 1982, S. 131 f

5) Zur Frage, warum nach Keynes'scher Argumentation eine Lohnsenkung kein Instrument zur Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigungsstandes ist, vgl. Kromphardt, Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus - von seiner Entstehung bis zur Gegenwart, Göttingen 1980, S. 170 ff

6) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 100

7) Vgl. dies., a.a.O., S. 100; ebenso Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung, Baden-Baden 1980, S. 28

gungsschwankungen sind nach Auffassung von Keynes direkte Folge der Fluktuationen der realen Investitionsgüternachfrage. Es werden nicht mehr Arbeitskräfte beschäftigt als zur Herstellung des geplanten Güterangebots benötigt, und nicht mehr angeboten, als effektiv nachgefragt wird.¹⁾ Der zweite Pfeiler der Theorie nach Keynes ist das Konzept der effektiven Nachfrage. Ist diese geringer als das beim herrschenden Reallohn geplante gewinnmaximale Güterangebot, so erfolgt eine Reduzierung der Nachfrage nach Arbeitskräften und eine Einschränkung der Vorleistungen auf anderen Märkten.²⁾ Das Beschäftigungsniveau wird nach der Keynes'schen Theorie also über den Gütermarkt determiniert. Die wirtschaftspolitische Konsequenz lautet demnach, die Güternachfrage so zu beleben, daß sich der Beschäftigungsstand möglichst an das Vollbeschäftigungsniveau annähert.³⁾ Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage⁴⁾ ist der Ansatzpunkt für die keynesianische Globalsteuerung,⁵⁾ wobei für die Beschäftigungspolitik und für die Preisniveaustabilisierung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gleichermaßen von Bedeutung ist.⁶⁾

Im Rahmen dieser Globalsteuerung dominiert die Fiskalpolitik. Diese Dominanz fiskalischer Impulse⁷⁾ resultiert nach dieser Auffassung

1) Ebenda, S. 100

2) Vgl. ebenda, S. 101

3) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 101; vgl. auch A. Schmid, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Frankfurt/M, New York 1984, S. 37

4) Sie setzt sich aus Konsumgüternachfrage, Investitionsgüternachfrage, Staatsausgaben, Exporten und Importen zusammen. Vgl. statt vieler Schmid, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, a.a.O.; S. 36 ff

5) In der von Hicks vertretenen Variante des Keynesianismus sind es die institutionellen Faktoren (Lohn- und Preisrigiditäten), die es verhindern, Schwankungen der unternehmerischen Investitionstätigkeit zu glätten.

6) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 101

7) Euba/Francke, WiSt 1976, a.a.O., S. 106; unbestritten ist, daß das Instrumentarium des StWG eindeutig auf die Fiskalpolitik ausgerichtet ist. Vgl. auch Hansmeyer in Stern/Münch/Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1972, S. 51.

daraus, daß geldpolitische Maßnahmen als in ihrer Wirkung ungenügend angesehen werden, während fiskalische Maßnahmen schneller und direkter auf die Nachfrage einwirken. Dabei wird auf den Übertragungsmechanismus monetärer Impulse auf realwirtschaftliche Größen Bezug genommen (sog. Zinselastizität der Geldnachfrage¹⁾ und der Investitionstätigkeit).²⁾ Nach Keynes können nur eine geringe Zinselastizität der Geldnachfrage und eine hohe Zinselastizität der Investitionstätigkeit ein Durchschlagen monetärer Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch Veränderung des Zinses und der Investitionstätigkeit bewirken.³⁾ Nach Auffassung von Keynes versagt die Geldpolitik allgemein in solchen Situationen, in denen Wirtschaftssubjekte durch steigende Liquiditätspräferenz und sinkende Investitionsneigung eine expansive Geldpolitik verhindern.⁴⁾

Hinsichtlich der Inflationsbekämpfung ist im wesentlichen ebenfalls die antizyklische Fiskalpolitik einzusetzen, da die Nominallöhne und Güterpreise infolge der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und der Preissetzungsmacht der Unternehmer als nach unten starr gelten.⁵⁾ In-

1) Zu den Theorien der Geldnachfrage vgl. z.B. Duwendag u.a., Geldtheorie und Geldpolitik, 2. Aufl., Köln 1977, S. 66 ff

2) Keynes sieht die Wirkung monetärer Impulse auf ökonomische Aktivitäten abhängig von der Zinselastizität der Investitionen und der Geldnachfrage. V.a. die Zinselastizität der Geldnachfrage wird als gegenläufig zur jeweiligen konjunkturellen Situation angesehen. Infolge einer hohen Zinselastizität in einer rezessiven Situation führt eine Geldmengenexpansion nur zu geringen Zinssenkungen und damit nur zu geringen Impulsen auf die Nachfrage. Vgl. dazu Ahrns/Feser, a.a.O., S. 103.

3) Vgl. Euba/Francke, a.a.O., S. 106

4) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 103, Fußn. 66. Zur sog. Liquiditätsfalle (liquidity trap) vgl. statt vieler Stobbe, Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin, u.a. 1975, S. 108; Duwendag u.a., Geldtheorie und Geldpolitik, a.a.O., S. 74. Die Liquiditätsfalle besagt, daß trotz Senkung der Preise und Lohnsätze und der damit verbundenen Freisetzung von mehr Transaktionsgeld keine weitere Zinssenkung und damit keine Erhöhung der Investitionen erfolgen, da jeder zusätzliche Geldbetrag zu Spekulationszwecken gehalten wird.

5) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 102

flationäre Erscheinungen resultieren hier aus der Gütersphäre: Preise steigen nur dann, wenn das Angebot hinter der Nachfrage zurückbleibt. Nach diesem Verständnis kann die Preisniveaustabilität, solange Arbeitslosigkeit vorliegt, nicht zum Problem werden.¹⁾

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß das StWG von der Konzeption eines zyklusorientierten Einsatzes vorwiegend fiskalpolitischer Instrumente ausgeht. Maßnahmen der Globalsteuerung setzen insbesondere auf der Nachfrageseite an, da konjunkturelle Schwankungen durch Änderungen der (gesamtwirtschaftlichen) Nachfrage erklärt werden.²⁾ In einer Situation der Hochkonjunktur, wenn also die Preise bei Vollauslastung der Produktionsanlagen und Knappheit an Arbeitskräften tendenziell steigen, sind Regierung und Zentralbank gehalten, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu dämpfen, während in Zeiten der Unterbeschäftigung bei unausgelasteten Produktionsanlagen und Arbeitslosigkeit die Bemühungen darauf gerichtet sind, die Nachfrage zu erhöhen.³⁾

Im Gegensatz zu dem bisherigen Konzept eines diskretionären Eingriffs in den Wirtschaftsablauf stehen die **Konzeptionen potentialorientierter Verstetigungsstrategien**.⁴⁾ Im Rahmen der potentialorientierten Geldpolitik ist zunächst der Ansatz des Monetarismus⁵⁾ zu nennen. Die Monetaristen vertreten im Vergleich zum keynes'schen Ansatz entgegen-

1) Dies., a.a.O., S. 102, Fußn. 61

2) H. Friedrich, Grundkonzeptionen der Stabilisierungspolitik, Opladen 1983, S. 85

3) Vgl. Friedrich, Grundkonzeptionen, a.a.O., S. 85; zur außenwirtschaftlichen Absicherung vgl. statt vieler Teichmann, Grundriß der Konjunkturpolitik, 3. Aufl., München 1982, S. 259 ff

4) In Anlehnung an Friedrich (Fußn. 2) wird hier zwischen zyklusorientierter Globalsteuerung, potentialorientierten Verstetigungsstrategien und strukturorientierten Ansätzen unterschieden.

5) Als Hauptvertreter dieser Richtung gilt nach wie vor Milton Friedman

gesetzte Strukturhypothesen:¹⁾ Sie betonen die Stabilität des privaten Sektors und sehen in monetären Impulsen die entscheidenden Kräfte, die Veränderungen der ökonomischen Aktivität auslösen.²⁾ Aus monetaristischer Sicht sind die gesamtwirtschaftlichen Prozesse inhärent stabil; Störungen werden durch den Marktmechanismus grundsätzlich kompensiert; die Rückkehr zum Gleichgewicht steht außer Frage, auch wenn der Anpassungsprozeß einen unterschiedlich großen Zeitbedarf erfordert.³⁾ Nach monetaristischer Auffassung ist es gerade die diskretionäre Wirtschaftspolitik, die die in der Realität auftretenden Instabilitäten gesamtwirtschaftlicher Prozesse verursacht. Dreh- und Angelpunkt für die Stabilitätspolitik ist die Geldmengenpolitik⁴⁾: insbesondere die Veränderung der Geldmenge wirkt sich auf makroökonomische Größen aus. Die Dominanz geldpolitischer Maßnahmen beruht auf der Grundlage des vermögenstheoretischen Transmissionsmechanismus: die Umsetzung monetärer Impulse in den realwirtschaftlichen Bereich erfolgt durch mengenmäßige Anpassungen, die aus den Veränderungen der relativen Preise aller finanziellen und realen Vermögensobjekte entstehen.⁵⁾ Im Falle eines monetären Impulses gewinnt das Vermögen der Wirtschaftssubjekte durch den Substitutionsprozeß an Wert, so daß zunehmend Konsumausgaben getätigt werden⁶⁾ (Realvermögenseffekt).⁷⁾

Die monetaristische Version geht also davon aus, daß eine Geldmengen-

1) Euba/Francke, a.a.O., S. 106

2) Einen schematischen Vergleich des fiskalischen und des monetaristischen Ansatzes gibt Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 180; vgl. dazu auch D. Robert, Makroökonomische Konzeptionen im Meinungsstreit, Baden-Baden 1978

3) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 102

4) Vgl. Buhbe/Hilmer, a.a.O., S. 122

5) Vgl. Friedrich, a.a.O., S. 164; zum vermögenstheoretischen Transmissionsmechanismus im einzelnen vgl. z.B. Duwendag u.a., Geldtheorie und Geldpolitik, a.a.O., S. 196 ff

6) Vgl. Ahrns/Feser, a.a.O., S. 104

7) Vgl. dazu bspw. Kalmbach (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München 1973, S. 26 f

variation für die Bestimmung volkswirtschaftlicher Aktivitäten relevanter als die Nachfragebeeinflussung ist.¹⁾ Jedoch hat nach dieser Auffassung auch eine diskretionäre Geldpolitik zu unterbleiben, da zeitliche Verzögerungen zwischen dem Einsatz geldpolitischer Instrumente und den tatsächlichen Auswirkungen auf die Zielgrößen eher prozyklische als antizyklische Wirkungen hervorrufen.²⁾ Aus monetaristischer Position heraus ist vielmehr eine potentialorientierte Geldpolitik zu verfolgen: Die jährliche Erhöhung der Geldmenge ist am langfristigen realen Wachstumspotential und dem als unvermeidbar anzusehenden Preisniveauanstieg auszurichten.³⁾

Als weiteres Verstetigungskonzept läßt sich die potentialorientierte Fiskalpolitik anführen. Merkmal dieser Konzeption ist die konjunkturneutrale Wirkung: bei konstanter Staatsquote dürfen die Staatsausgaben mittelfristig nur um die gleiche Zuwachsrate wie das Produktionspotential zunehmen.⁴⁾ Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage das Konzept des "konjunkturneutralen Haushalts" entwickelt.⁵⁾

Das **Konzept der "angebotsorientierten Wirtschaftspolitik"** stellt die Konstanz der Wirtschaftspolitik ebenfalls in den Vordergrund. Diese Strategie hat in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion zu-

1) Ahrens/Feser, a.a.O., S. 104

2) Vgl. Friedrich, a.a.O., S. 160; zu den Verzögerungen konjunkturpolitischer Maßnahmen (time lags) vgl. statt vieler Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 160 ff; s. auch E. Dürr, Time Lags der Geldpolitik, in: Kredit und Kapital, 3. Jg. (1970), S. 132 f

3) Ahrens/Feser, a.a.O., S. 105; damit ist natürlich die Frage nach der Kontrollierbarkeit der Geldmenge von entscheidender Bedeutung. Zur modifizierten Potentialorientierung der Deutschen Bundesbank vgl. z.B. Friedrich, a.a.O., S. 170 ff

4) Friedrich, a.a.O., S. 175

5) Vgl. dazu das Jahresgutachten 1967/68; s. auch Buhbe/Hilmer, a.a.O., S. 124 f; s. auch E. Lang, Ansatzpunkte und Konzeptionen zur Bestimmung der konjunkturgerechten Budgetpolitik, Meisenheim am Glan 1975;

nehmend an Bedeutung gewonnen.¹⁾ Als ein Vertreter der angebotsorientierten Strategie läßt sich der Sachverständigenrat anführen.²⁾ Kennzeichnend für diese Konzeption ist es, daß den Bestimmungsfaktoren des Angebots eine Führungsrolle in der wirtschaftlichen Dynamik zubilligt wird.³⁾ Zwei wirtschaftswissenschaftliche Theoreme spiegeln sich hier in besonderer Weise wieder: das **Say'sche** Theorem und die Investitionshypothese nach **Schumpeter**.⁴⁾ Das erste besagt, daß sich jedes Angebot von Produkten eine Nachfrage nach Produkten im gleichen Wert schafft.⁵⁾ Nach Ansicht von **Schumpeter** ist die Investitionstätigkeit des "Pionierunternehmers" der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung.⁶⁾ Die Stabilitätsstrategie konzentriert sich auf die Gestaltung bzw. Erhaltung der Angebotsbedingungen: insbesondere Vermeidung hektischer Revisionen der bestehenden Wirtschaftsordnung, Kontinuität der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Abbau von Investitionshemmnissen, Verzicht auf Verteilungskämpfe.⁷⁾

1) Siehe bspw. Issing, Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, WISU 11. Jg. (1982), S. 463-467; jüngst: Lester C. Thurow, Gefährliche Strömungen, Wirtschaftspolitik in der Krise, Frankfurt/M, New York 1984, S. 154 ff

2) Zur Therapie des Sachverständigenrates vgl. Schmid, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 164 ff

3) Friedrich, a.a.O., S. 179

4) So ausdrücklich Friedrich, a.a.O., S. 180

5) Zum Say'schen Theorem siehe statt vieler Schmid, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 107 ff

6) Vgl. dazu nur J. Francke, Grundzüge der Mikroökonomik, München-Wien 1983, S. 89

7) Friedrich, a.a.O., S. 43; zur Kritik der angebotsorientierten Strategie vgl. Schmid, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 173 ff

Nicht alle stabilisierungspolitischen¹⁾ Strategien, die seit dem Einsetzen einer verstärkten Arbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre entwickelt worden sind, lassen sich dem postkeynesianischen oder dem neoklassischen Ansatz zurechnen. So finden sich Konzeptionen, die nachfrage- und angebotsorientierte Elemente verbinden.²⁾ Andere Strategien greifen auf keynesianisches und marxistisches Gedankengut zurück. So veröffentlicht seit 1975 eine Gruppe³⁾ von Wirtschaftswissenschaftlern jährlich ein Gegengutachten zum Sachverständigenrat. Hauptanliegen dieser "wirtschaftspolitisch ausgerichteten Gegenöffentlichkeit" ist die "ungeschminkte Analyse marktinhärenter Krisentendenzen mit ihren entsprechenden sozioökonomischen Auswirkungen auf die abhängig Beschäftigten sowie die Konzeptionalisierung einer "alternativen Wirtschaftspolitik", die kurzfristig auf sozialorientierte, politisch durchzusetzende Vollbeschäftigungsstrategien und langfristig auf eine demokratische "Neuordnung der Wirtschaft" ausgerichtet werden müßte".⁴⁾ Schmid⁵⁾ bezeichnet diese Strategien als Konzepte einer sozialorientierten Wirtschaftspolitik. Als Abgrenzungsmerkmal kann für eine Reihe dieser Konzeptionen die Betonung der Strukturproblematik i.w.S. dienen.

-
- 1) Siehe auch Cassel/Thieme, Stabilitätspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1981, S. 276, die zwischen Stabilitätspolitik und Stabilisierungspolitik unterscheiden. Erstere ist auf die **Erhaltung**, letztere auf die **Wiedererreichung** gewünschter gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen gerichtet.
 - 2) Vgl. dazu Kromphardt, Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, in: Widi 1982, S. 72-77
 - 3) Sog. Memorandumgruppe; s. auch T. Hickel, Die theoretischen Grundlagen der Memoranden, Alternative Wirtschaftspolitik, "Argument-Sonderband 35", Berlin 1979, S. 36 ff
 - 4) R. Hickel, "Gegengutachten" - Anstoß und konzeptionelle Entwicklung einer Wirtschaftspolitischen Alternative, in: D.B. Simmert, Wirtschaftspolitik Kontrovers, Köln 1980, S. 132
 - 5) Beschäftigung und Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 178

II. Zielsetzung und Gang der Untersuchung

Jenseits unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Konzeptionen und möglicher Revision des Zielkatalogs ist weiterhin § 1 StWG als gesetzlich festgelegter Leitmaßstab der Wirtschaftspolitik anzusehen. Insbesondere ist auch hinsichtlich der in § 1 S. 2 StWG festgelegten Ziele eine gewisse "Beharrungstendenz" festzustellen und der Möglichkeit zur Rechtsfortbildung Grenzen gesetzt.

Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung ist die These von der Gleichrangigkeit der in § 1 S. 2 StWG festgelegten Ziele (Zielgleichheit).

Einmal wird nach den Bedingungen dieser Zielgleichheit im Rahmen des normativen Verständnisses von § 1 StWG gefragt; diese Fragestellung wird im Schrifttum nur andeutungsweise behandelt, wiewohl die These von der prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele **ohne weiteres** bejaht wird.

Zum anderen sollen die Grenzen der Gleichrangigkeit im Prozeß der Normkonkretisierung dargelegt werden.

Die vorliegende Arbeit will nicht die Bedingungen und Grenzen möglicher Veränderlichkeiten im wirtschaftspolitischen Zielsystem aufzeigen; so wird bspw. nicht die Frage aufgeworfen, ob die Zielweisung des § 1 StWG im Interesse des Umweltschutzes de lege lata oder de lege ferenda begrenzt ist oder werden sollte. Für derartige - in Zukunft wohl anzustellende - Überlegungen erweist sich indes unsere Fragestellung als **notwendige** argumentative Vorstufe.

Im 2. Kapitel ist das ökonomische Bedingungsgefüge darzustellen. Es gilt hier die wirtschaftlichen Bedingungen aufzuzeigen, wenn man von einer ökonomischen Gleichrangigkeit (im Gegensatz zu einer rechtlichen Gleichrangigkeit) sprechen will. Das einfachgesetzliche (§ 1 StWG) Bedingungsgefüge ist Gegenstand des 3. Kapitels. Hierbei sind die Voraussetzungen herauszuarbeiten, die vorliegen müssen, um von einer rechtlichen Gleichrangigkeit der Ziele sprechen zu können. Ergänzt werden diese Ausführungen durch verfassungsrechtliche Aspekte im 4. Kapitel. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist hierbei insbesondere zu klären, ob möglicherweise ein Ziel des § 1 StWG grundgesetzlichen Vorrang genießt. Als Stichwort sei hier das "Recht auf Arbeit" genannt. Das 5. Kapitel behandelt die Grenzen der Gleichrangigkeit der Ziele im Rahmen der Normkonkretisierung. In diesem Abschnitt sind die Gründe darzustellen, die sich der normierten Gleichrangigkeit bei der Gesetzesanwendung in den Weg stellen.

In diesem 1. Kapitel sind noch Ausführungen zu den Methoden der Untersuchung zu machen; insbesondere wirft ja das Wirtschaftsrecht methodische Probleme bei Rechtsetzung und -anwendung auf. Anschließend ist gleichsam als Voraussetzung für unsere Fragestellung überhaupt zu klären, warum es erforderlich ist, ein Rangverhältnis (Gleichrangigkeit oder Vorrang eines Zieles) festzulegen. Ein Überblick über Stellungnahmen im Schrifttum beschließt das 1. Kapitel.

III. Zu den Methoden der Untersuchung

Zunächst sollen allgemeine methodische Grundfragen erörtert werden. Darzustellen sind die verschiedenen Auslegungsarten. Insbesondere ist ihr Verhältnis zueinander zu klären. Dies ist in erster Linie deshalb von Bedeutung, weil die grammatikalische Auslegung des § 1 StWG - wie das Schrifttum beweist - ein anderes Ergebnis als die anderen Interpretationsmethoden zeitigen kann.

Weiterhin ist auf die Möglichkeiten der Verfassungsinterpretation einzugehen; ebenso ist es erforderlich, auf die verschiedenen Dimensionen der Grundrechte (Grundrechtstheorien) Bezug zu nehmen. Desgleichen ist die Beziehung Verfassung - einfaches Gesetz anzusprechen, um die Ausführungen des 3. und 4. Kapitels richtig einordnen zu können.

1. Allgemeine methodische Grundfragen

Ziel jeder Norminterpretation ist es, den verbindlichen Sinn einer Norm hinsichtlich ihrer Anwendung im Einzelfall zu entfalten; dies hat nicht nur "in Form bloßen Meinens oder subjektiven Für-Richtig-Haltens, sondern in Gestalt eines zunächst nach rechtswissenschaftlich-objektivierten, falsifizierbaren Kriterien herbeigeführten Erkennens"¹⁾ zu geschehen. Um den hohen Anspruch auf formale und inhaltliche Richtigkeit erfüllen zu können, bedarf es genauester methodischer

1) P.J. Tettinger, Methodische Probleme der Rechtsanwendung im Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, StW 3/1980, S. 213

Klarheit und Präzision.¹⁾

Aufbauend auf die Erkenntnisse **Savignys**²⁾ legt die Rechtsprechung vier Auslegungskriterien zugrunde: Die grammatische (grammatikalische), systematische, historische und teleologische Interpretation. Die grammatische Auslegung ermittelt den Wortsinn einer Vorschrift; die systematische Interpretation erforscht die Stellung einer Bestimmung im Gesetz und ihr Verhältnis zu anderen Vorschriften innerhalb der Normordnung.

Die Untersuchung der Entstehungsgeschichte einer Norm unter fakultativer Heranziehung der Gesetzesmaterialien ist Wesensmerkmal der historischen Interpretation. Die Ermittlung des Normzwecks, also der in der Norm zum Ausdruck gekommenen Interessenbewertung, ist im Rahmen der teleologischen Auslegung von Bedeutung.

Eine weitere Differenzierung in eine logische, genetische und komparative Interpretation, wie sie von **Stern**³⁾ und **Kriele**⁴⁾ und - ihnen folgend - von **Wolff-Bachof**⁵⁾ vorgenommen wird, ist entbehrlich; nur "im Hinblick auf eine stärkere Verdeutlichung der verschiedenen Interpretationsansätze"⁶⁾ ist eine derartige Aufschlüsselung förderlich. Denn die genetische Interpretation⁷⁾ läßt sich ohne weiteres als Teil der historischen, die komparative⁸⁾ als Teil der systematischen und

1) Vgl. ders., a.a.O., S. 213

2) System des heutigen römischen Rechts, 1840, Bd I, S. 213 f

3) Gesetzesauslegung und Auslegungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts, Diss. jur., München 1956, S. 187 ff

4) Theorie der Rechtsgewinnung, 2. Aufl., Berlin 1976, S. 86

5) Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974, § 28 III c

6) So mit Recht Tettinger, Stuw 3/1980, a.a.O., S. 213; ders., Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht, München 1980, S. 20

7) Diese fragt nach der Gesetzesgenese (Vorentwürfe, Motive, Verhandlungen, Beratungen etc).

8) Hier werden rechtsvergleichende Überlegungen angestellt; vgl. dazu auch BVerfGE 3, 225 (244)

die logische¹⁾ als Teil der grammatischen bzw. der teleologischen Auslegung darstellen.²⁾

Genügen damit für unser Vorhaben die vier oben genannten Auslegungskriterien, so muß noch ihr Verhältnis zueinander geklärt werden. Wiederum hat bereits **Savigny** zu Recht festgestellt, daß die vier Interpretationskriterien nicht wahlweise alternativ herangezogen werden dürfen, sondern "vereinigt wirken müssen, wenn die Auslegung gelingen soll."³⁾ Das Bundesverfassungsgericht sanktioniert alle diese Interpretationsmethoden zur Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers; sie schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig.⁴⁾ Damit steht fest, daß eine lückenlose und umfassend kombinierte Anwendung aller Auslegungsarten⁵⁾ nicht nur nicht möglich, sonder geradezu erforderlich ist.⁶⁾ "Richtig ist das Ergebnis, das unter sukzessiver Anwendung aller Auslegungsmittel und -faktoren den Sinn des Gesetzes ermittelt hat".⁷⁾

Eine bestimmte Reihenfolge der Prüfung ist nicht einzuhalten, da insoweit unter den vier Auslegungsarten keine logisch zwingende Abhängigkeit besteht. Aufgrund praktischer Gesichtspunkte hat sich folgende Reihenfolge der Prüfung als zweckmäßig erwiesen: Ausgangspunkt ist die Interpretation nach dem Wortlaut, dann sind systematische Gesichtspunkte einzubeziehen; schließlich sind die historischen Aspekte zu berücksichtigen, und endlich ist der Normzweck der Vorschrift zu

1) Diese Auslegungsvariante stellt auf den spezifischen juristischen Begriffsgehalt ab.

2) Tettinger, StuW 1980, a.a.O., S. 213; ders., Rechtsanwendung, a.a.O., S. 20

3) Savigny, a.a.O., S. 215

4) BVerfGE 11, 126 (130); 35, 263 (279)

5) Tettinger, StuW 1980, a.a.O., S. 213

6) Diese Feststellung ist für die Auslegung von Normen mit wirtschaftsrechtlichem Einschlag von Bedeutung.

7) Stern, Gesetzesauslegung, a.a.O., S. 225

erforschen.¹⁾

Diese formal-technische Seite²⁾ bereitet keine Schwierigkeiten einer Lösung; von größerer Bedeutung ist hingegen die Frage nach einer eventuellen Rangordnung der Auslegungselemente. Diese Frage bedarf hier einer Entscheidung.³⁾ Nach **Roellecke**⁴⁾ steht der logisch-systematische Zusammenhang vor der Entstehungsgeschichte eines Gesetzes. Eine derartige a priori geltende Rangfolge läßt sich schwerlich begründen; die Frage, welchem Kriterium jeweils letztlich der Vorrang gebührt, stellt sich mithin nur dann, wenn durch die jeweiligen Auslegungsmethoden unterschiedliche Ergebnisse gewonnen werden. In einem derartigen Fall hängt die Vorrangentscheidung für die gewählte Interpretationsmethode von den schwerpunktmäßigen Besonderheiten der einzelnen Rechtsnorm ab, die im konkreten Einzelfall sorgfältig zu begründen ist.⁵⁾

Die bisherigen Ausführungen haben zwischen den einzelnen Rechtsgebieten nicht differenziert; doch ist unbestritten, daß trotz verwal-

1) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 20

2) Tettinger, StuW 1980, a.a.O., S. 214

3) Oben wurde bereits betont, daß die Auslegung von § 1 StWG nach grammatischen Gesichtspunkten ein anderes Ergebnis liefern kann.

4) Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), S. 39

5) Vgl. W. Krawietz, Aussprache zur: Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), S. 115; s. auch Tettinger, Rechtsanwendung a.a.O., S. 21. Mit Recht weist Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 22, Fußn. 39, darauf hin, daß es dem Norminterpreten nicht gestattet ist, zwischen den unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten politisch zu **wählen**. Anders aber P. Schwerdtner, Das Persönlichkeitsrecht in der deutschen Zivilrechtsordnung, 1977, S. 14.

tungsrechtlicher Besonderheiten¹⁾ grundsätzlich die Methode der Rechtsanwendung im Sinne der Einheit der Rechtsordnung auch für das Öffentliche Recht maßgeblich ist.

Im Folgenden sollen die möglichen Methoden der Verfassungsinterpretation in Grundzügen erörtert werden.²⁾ In Anlehnung an Böckenförde³⁾ sind folgende Methodenpositionen zu unterscheiden: Die **klassisch-hermeneutische Methode**. Kennzeichnend für diese Position ist die (annähernde) Gleichsetzung von Verfassung und Gesetz, was zur Folge hat, daß die Verfassungsinterpretation "den Regeln" der Gesetzesinterpretation, wie sie oben dargelegt wurden, "gehört".⁴⁾ Die **topisch-problemorientierte Methode** stellt die Topik und das Problemdenken in den Vordergrund der Verfassungsinterpretation. Die Eignung von Topik und Problemdenken wird mit der strukturellen Offenheit der Verfassung, der Kürze und Konstanz ihres Textes, der Weite und Unbestimmtheit

-
- 1) Im Öffentlichen Recht geht es bei der Gesetzesauslegung meist um die genaue Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Bindung der Verwaltungsorgane; überdies besteht hier die Möglichkeit von Ermessensentscheidungen. Weiterhin liegt eine Besonderheit darin, daß hier nicht das Gericht, sondern eine Verwaltungsbehörde als erstes Staatsorgan den Akt der Rechtsfindung bewältigt; vgl. Tettinger, StuW 1980, S. 214; ders., Rechtsanwendung, a.a.O., S. 22; siehe auch K. Redeker, Fragen der Kontrollrechte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, DÖV 1971, S. 762.
 - 2) Aus der neueren Literatur sei hervorgehoben: E.W. Böckenförde, Die Methoden der Verfassungsinterpretation, NJW 1976, S. 2089 ff; F. Ossenbühl, Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, S. 2100 ff; die Beiträge zu dem Sammelband "Probleme der Verfassungsinterpretation", hrsg. v. R. Dreier und F. Schwegmann, Baden-Baden 1976, m.w. Nachw. S. 329 ff; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg 1982, S. 19 ff; Chr. Gusy, "Verfassungspolitik" zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, Heidelberg 1983; Bryde, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982.
 - 3) NJW 1976, S. 2090 ff
 - 4) Das BVerfG betont ausdrücklich sein Bekenntnis zur klassischen Auslegungsmethode mit besonderer Unterstreichung der systematischen und teleologischen Interpretation vgl. nur BVerfGE 40, 353 (365); die in der Spruchpraxis tatsächlich befolgten Methoden sind jedoch von Fall zu Fall unterschiedlich.

ihrer Grundzüge begründet.¹⁾ Die Konsequenz dieser Verfassungsinterpretation im praktischen Vollzug ist, daß "dem Interpretieren eine beinahe unbegrenzte Offenheit der Argumentation zugestanden wird."²⁾ Zur Wahrung der Konsistenz der Interpretation kommt es hier entscheidend auf das Vorverständnis des Problems wie auch der Verfassung an. Der Konsens der Beteiligten wird zum Kriterium für das maßgebliche Vorverständnis³⁾, nach Ehmke der Konsens "aller Vernünftig-und Gerecht-Denkenden".⁴⁾ Die Verfassung erhält damit "den Charakter eines offenen Gefäßes, in das - nach Maßgabe des jeweiligen Vorverständnis - Konsenses - viele und heterogene 'Interpretationen' einströmen können".⁵⁾ Steht damit in erster Linie die Inhaltsbestimmung (statt nur Inhaltsermittlung) der Verfassung im Vordergrund, so impliziert dies in einem demokratischen Staatswesen die Forderung nach der Demokratisierung dieser Interpretationsmethode.⁶⁾ Exemplarisch hat diesen Schritt Häberle⁷⁾ in seinem bekannten Beitrag von der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten vollzogen. An Stelle der "Vernünftig-und Gerecht-Denkenden" tritt das Volk selbst als pluralistische Größe.⁸⁾ Eine derart demokratisch-pluralistisch rückgebundene Konsensbildung

-
- 1) So Böckenförde, NJW 1976, S. 2092, im Anschluß an Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 62 f; als ein Beispiel der Anwendung dieser Methode aus der Rechtsprechung läßt sich das Radikalenurteil BVerfGE 40, 269 = NJW 1975, S. 2331, anführen.
 - 2) Böckenförde, NJW 1976, S. 2092
 - 3) Beim topisch-problemorientierten Ansatz kann sich das maßgebende Vorverständnis nur aus der konkret verfassungstheoretischen Argumentation und einer in ihr sich bildenden Überzeugungskraft ergeben, nicht aber aus einem Rekurs auf das, was in der Verfassung selbst bzw. ihren Grundentscheidungen an Vorverständnis vorausgesetzt wird; s. Böckenförde, NJW 1976, S. 2092.
 - 4) H. Ehmke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 71 f
 - 5) Böckenförde, NJW 1976, S. 2093
 - 6) Vgl. ders., a.a.O., S. 2093
 - 7) JZ 1975, S. 297 ff
 - 8) Häberle, JZ 1975, S. 302, 303

ist damit nicht mehr ein primär argumentativer, sondern ein primär politischer Vorgang.¹⁾

Damit wird das Verfassungsgericht zur Instanz der Sanktion und Legitimation des nach jeweiligem politischem Konsens bzw. Konsenswechsel sich vollziehenden Verfassungswandels.²⁾ Folglich setzt eine funktionsfähige topisch-problemorientierte Methode einen breiten Konsens über den Bestand der Verfassung und des Verfassungsinhalts voraus. Andernfalls³⁾ steht ein Gericht nicht mehr jenseits, sondern inmitten der politischen Konfrontation.⁴⁾ Die **wirklichkeitswissenschaftlich orientierte Verfassungsinterpretation** hat ihren Ursprung in der Integrationslehre **Smends**⁵⁾ und ist in ihrem Kern eine soziologische⁶⁾ Verfassungsinterpretation. Ansatzpunkt ist die Herstellung eines übergreifenden, an der Wirklichkeit von Staat und Verfassung orientierten Bezugsrahmens, der der Einzelinterpretation Maß und Richtung geben soll.⁷⁾ Nicht Wortlaut und dogmatische Begrifflichkeit, sondern Sinn und Wirklichkeit der Verfassung sind Grundlage und Maßstab der Interpretation. Die Inhaltsbestimmung der Verfassungsnormen erfolgt bestimmend vom Gesamtsinn und einer (funktionalen) Wirklichkeit der Verfassung her.⁸⁾ Wichtiges Interpretationsinstrument ist das geisteswissenschaftlich-intuitive Erkennen und Verstehen von Bewußtseinslagen, Wertkonstellationen und Integrationprozessen; die Verfassung nimmt die Strömungen und Wertkonstellationen des jeweiligen Zeitgeistes in sich auf.⁹⁾ Die Verfassungsauslegung erhält damit bewußt einen ela-

1) So ausdrücklich Häberle, JZ 1975, S. 301 f

2) So mit Recht Böckenförde, NJW 1976, S. 2094

3) Also bei einer Polarisierung der Wert-Haltungen

4) Vgl. Böckenförde, NJW 1976, S. 2094

5) Vgl. Gusy, "Verfassungspolitik", a.a.O., S. 8

6) Böckenförde, NJW 1976, S. 2095

7) Vgl. ders., S. 2095

8) Vgl. ebenda, S. 2095

9) Vgl. ebenda, S. 2095

stischen, ergänzenden, von aller sonstigen Rechtsauslegung weit abweichenden Charakter.¹⁾

Nach Böckenförde lassen sich im Rahmen der **hermeneutisch-konkretisierenden Verfassungsinterpretation** zwei Ausprägungen unterscheiden: Einmal wird die Verfassungsinterpretation als Konkretisierung²⁾ aufgefaßt, zum anderen wird versucht, den Konkretisierungsvorgang methodisch zu rationalisieren.³⁾ Nach Hesse ist die Verfassungsinterpretation Konkretisierung; das, was als Inhalt der Verfassung noch nicht eindeutig ist, soll unter Einbeziehung der zu ordnenden "Wirklichkeit" bestimmt werden; insofern trage die juristische Interpretation schöpferischen Charakter: der Inhalt der interpretierten Norm vollende sich erst in der Auslegung.⁴⁾ Für den Weg der Konkretisierung orientiert sich Hesse im wesentlichen am topisch-problemorientierten Verfahren. Allerdings nimmt Hesse eine Eingrenzung der topischen Vielfalt der Gesichtspunkte vor: einmal durch die strikte Problemorientierung und eine daraufhin bestimmte Sachbezogenheit der Argumentation, zum anderen durch eine Bewertung der topischen Gesichtspunkte anhand von "Prinzipien der Verfassungsinterpretation".⁵⁾ Als solche Prinzipien führt Hesse⁶⁾ auf: Einheit der Verfassung, praktische Konkordanz, funktionelle Richtigkeit, integrierende Wirkung, normative

1) R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 190; kritisch gegenüber der wirklichkeitsbezogenen, auf die "Funktion der Verfassung in der sozialen und politischen Wirklichkeit" abhebenden Verfassungsinterpretation bspw. Klein, Hans H., Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart u.a. 1974, S. 12 ff; Böckenförde, NJW 1976, S. 2095, bemängelt die Unbestimmtheit und das Verfließen möglicher Interpretationsergebnisse sowie die Umkehrung des Bezugspunktes der Interpretation.

2) So Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, a.a.O., S. 24 ff

3) So F. Müller, Juristische Methodik, 2. Aufl., Berlin 1976

4) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, a.a.O., S. 24

5) Böckenförde, NJW 1976, S. 2096

6) Grundzüge des Verfassungsrechts, a.a.O., S. 26-28; vgl. auch dazu die principals nach Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 74 ff, der u.a. die Einheit der Verfassung und die verfassungskonforme Auslegung nennt.

Kraft der Verfassung.

F. Müller sucht den Konkretisierungsvorgang näher zu analysieren und im Hinblick auf seine Normbindung zu strukturieren und zu rationalisieren,¹⁾ letztlich bleibt aber undeutlich, wie weit der Interpretationsprozeß aus einem topisch-offenen in einen normativ-gebundenen zurückgeführt wird.²⁾

Nach diesen Anmerkungen ist es weiterhin erforderlich, die verschiedenen Dimensionen der Grundrechte³⁾ aufzuzeigen. Mit Recht wehrt sich Ossenbühl⁴⁾ gegen die Bezeichnung "Wandel der Grundrechte", er spricht vielmehr von einer "dimensionalen Anreicherung" der Grundrechte. Der Abwehrcharakter der Grundrechte ist in Rechtsprechung und Lehre unbestritten;⁵⁾ des weiteren lassen sich die Grundrechte als institutionelle Gewährleistungen auffassen.⁶⁾ Das BVerfG hat zudem die Grundrechte als wertentscheidende Grundsatznormen qualifiziert und damit in eine objektiv-rechtliche, d.h. von der Individualposition unabhängige Dimension erhoben.⁷⁾ Die in der objektiven Wertordnung zum Ausdruck kommende prinzipielle Verstärkung der Geltungs-

1) Böckenförde, NJW 1976, S. 2096

2) Zu den Einzelheiten und zur Kritik dieses Ansatzes vgl. ebenda, S. 2096 f

3) Vgl. z.B. Rupp, Hans H., Vom Wandel der Grundrechte, in: AÖR Bd. 101 (1976), S. 161 ff; Ossenbühl, Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976; 2. 2100 ff; Kröger, Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, Baden-Baden 1978; Friesenhahn, E., Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, in: Verhdg. des 50. DJT, Bd. II, Sitzungsberichte, Teil G: Festvortrag, München 1974; P. Saladin, Grundrechte im Wandel, 3. Aufl., Bern 1982. Friauf, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl: 1971, S. 674 ff.

4) NJW 1976, S. 2100

5) Vgl. dazu nur Kröger, Grundrechtstheorie, a.a.O., S. 15.

6) Siehe statt vieler Kröger, a.a.O., S. 24 ff; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2103 ff

7) Vgl. nur BVerfGE 33, 303 (330 f) = NJW 1972, S. 1561; 52, 214 (219 f); 52, 303 (341); 53, 257 (298); weitere Nachweise bei R. Pit-schas, Berufsfreiheit und Berufslenkung, Berlin 1983, S. 27, Fußn. 122.

kraft der Grundrechte verpflichtet den Staat, sein Handeln positiv danach einzurichten, d.h. schützend und fördernd einer Aushöhlung der Freiheitsgarantien vorzubeugen.¹⁾

Diese inhaltsbestimmenden objektiven Elemente der Grundrechte binden als unmittelbar geltendes Recht auch den einfachen Gesetzgeber. Überzieht man diese Bindung und Beschränkung der legislativen Gestaltungsfreiheit mit grundrechtlichen Direktiven, so können den Grundrechten zudem auch **Verfassungsaufträge** an den Gesetzgeber entnommen werden, die ihn verfassungsrechtlich zu einer bestimmten Gesellschafts-, Wirtschafts- und Kulturpolitik anhalten.²⁾

An dieser Stelle ist eine begriffliche Einordnung vorzunehmen; gerade bezüglich der Begriffe wie Verfassungs-, Gesetzgebungsaufträge, Staatszielbestimmungen u.ä. erscheint die Terminologie als nicht konsolidiert.³⁾ Eine mögliche Unterscheidung kann dahingehend vorgenommen werden, ob die Norm des Verfassungsrechts vom Gesetzgeber eine bestimmte gesetzliche Regelung verlangt, wie z.B. Art. 6 Abs. 5 GG oder ob die fortdauernde Berücksichtigung oder Verwirklichung eines bestimmten sachlichen Gebots gefordert wird.⁴⁾ Im ersteren Fall spricht man von einem Gesetzgebungsauftrag,⁵⁾ im zweiten Fall je nach dem Inhalt der Norm von Verfassungsprogrammen, -grundsätzen, -prinzipien, Richtlinien oder Direktiven.⁶⁾ Bei verfassungsrechtlichen Direktiven, die "bindende Zielbestimmungen für die obersten Staatsorga-

1) BVerfGE 35, 79 (114 ff); 43, 242 (267 ff);

2) Vgl. Ossenbühl, NJW 1976, S. 2102; zur Prozessualisierung von Verfassungsaufträgen vgl. Bethge, Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, München 1977, S. 123 ff. Allgemein krit. zum Instrument des Verfassungsauftrages Maunz, BayVBl. 1975, S. 601 ff.

3) So Badura, Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Hamburg-Deutschland-Europa, FS für H.-P. Ipsen z. 70. Geb., hrsg. v. R. Stödter und W. Thieme, Tübingen 1977, S. 376.

4) Vgl. Badura, Wachstumsvorsorge, a.a.O., S. 376; ebenso Bericht der Sachverständigenkommission, Staatszielbestimmungen - Gesetzgebungsaufträge, Bonn 1983, S. 21

5) Vgl. z.B. BVerfGE 39, 169 (194)

6) Badura, Wachstumsvorsorge, a.a.O., S. 377

ne¹⁾ hinsichtlich grundlegender Staatsaufgaben niederlegen, wird der Ausdruck "Staatszielbestimmungen"²⁾ verwendet.³⁾ Staatszielbestimmungen sind verbindliche Richtsätze des politisch-sozialen Lebens.⁴⁾ Ihr Richtliniencharakter und die relative Offenheit im Gestaltungsauftrag für das Gemeinwesen bedingen eine gewisse Nähe zu den institutionell verstandenen Grundrechten.⁵⁾ Gesetzgebungsaufträge wenden sich allein an die Legislative, während sich die Staatszielbestimmungen auch an die Verwaltung und die Rechtsprechung richten.⁶⁾

Trotz dieser Abgrenzungsversuche erscheint es nicht möglich, eine klare, Überschneidungen vermeidende begriffliche Abgrenzung zwischen Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen zu erzielen.⁷⁾ Im Ergebnis ist Lücke⁸⁾ zuzustimmen, wenn er feststellt, daß letztlich

-
- 1) U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: FS für E. Forsthoff, 2. Aufl., München 1977, S. 329, 335
 - 2) Dieser Ausdruck geht auf H.P. Ipsen zurück, der mit diesem Begriff das in Art. 20 I, 28 I GG enthaltene Bekenntnis des Grundgesetzes zum sozialen Rechtsstaat kennzeichnete.
 - 3) Vgl. Badura, Wachstumsvorsorge, a.a.O., S. 377
 - 4) U. Scheuner, Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965), S. 58
 - 5) Vgl. J.P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl., Basel-Frankfurt/M 1981, S. 244
 - 6) J. Lücke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AöR 107 (1982), S. 23; ebenso Sachverständigenkommission, a.a.O., S. 21: Staatszielbestimmung als "Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung".
 - 7) Lücke, Soziale Grundrechte, a.a.O., S. 24; vgl. auch Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg/Ts. 1977, S. 128, der Verfassungsaufträge weitgehend Staatszielbestimmungen gleichsetzt. Andererseits Badura, Wachstumsvorsorge, a.a.O., S. 377, der es unter Verwendung obiger Definition ablehnt, von einem Verfassungsauftrag der staatlichen Wachstumsvorsorge (so Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, hrsg. v. H. Kaiser, Baden-Baden 1966, S. 87) zu sprechen, vielmehr den Begriff "staatszielbestimmendes Verfassungsprinzip der Wachstumsvorsorge" verwendet.
 - 8) Soziale Grundrechte, a.a.O., S. 34; vgl. ders., a.a.O., S. 24, der darauf hinweist, daß das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung und zugleich als Gesetzgebungsauftrag angesehen wird.

die Rechtsfiguren der Verfassungsaufträge, Leitprinzipien und Programmsätze mit den Staatszielbestimmungen oder den Gesetzgebungsaufträgen übereinstimmen. Hier sollen - soweit einschlägig - die Termini "Verfassungsauftrag" bzw. "Verfassungsziel" verwendet werden. Darunter verstehen wir objektiv-rechtlich wirkende Verfassungsnormen, die sich in erster Linie an den Gesetzgeber richten, jedoch auch Auslegungsrichtlinien für die Verwaltung als Gesetzesvollziehung und die Rechtsprechung sind.

Eine weitere Dimension der Grundrechte ist deren Charakterisierung als sog. Teilhaberechte; damit werden positive Leistungsverpflichtungen des Staates angelegt. Als Ausgangspunkt für diese "Züchtung"¹⁾ sind das Numerus-clausus-Urteil²⁾ und das Hochschulverfassungs-Urteil³⁾ zu nennen.⁴⁾ Diese Akzentuierung der Grundrechte rückt angesichts der Angewiesenheit des einzelnen Individuums auf staatliche Leistungen die realen Voraussetzungen und Bedingungen für die Grundrechtsausübung, also die faktischen Grundrechtsvoraussetzungen, in den Vordergrund.⁵⁾ Damit ergeben sich gewisse thematische Berührungspunkte zum Problem der sozialen Grundrechte.⁶⁾

1) Ossenbühl, NJW 1976, S. 2104

2) BVerfGE 33, 303 (329 ff)

3) BVerfGE 35, 79 (115)

4) Mehr eine Angelegenheit dogmatischer Feinarbeit ist es, ob man diese Grundrechtsobligation des Staates den Grundrechten in ihrer Eigenschaft als zugleich objektive Verfassungsprinzipien entnimmt, auf die Grundrechte als Elemente objektiver Ordnung abstellt, sich des Begriffs des Verfassungsauftrages bedient oder "einfach" dahingehend argumentiert, der Genuß der negatorisch verbürgten Grundfreiheiten sei so lange substanzlos und leerlaufend, solange nicht die realen Bedingungen für die Ausübung und Inanspruchnahme geschaffen seien. So mit Recht Bethge, Grundrechtskollisionen, a.a.O., S. 223 f.

5) Vgl. Ossenbühl, NJW 1976, S. 2105

6) Siehe hierzu nur Lücke, Soziale Grundrechte, a.a.O., S. 15 ff; Müller, Soziale Grundrechte, a.a.O.

Abschließend muß noch auf die Beziehung (einfaches) Gesetz: Verfassung eingegangen werden. Eine enge Wechselbezogenheit von Verfassung und Gesetz ist zu konstatieren. Wurzel dafür ist das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung: Gesetze, die unter der Geltung des Grundgesetzes erlassen worden sind, sind im Einklang mit der Verfassung auszulegen;¹⁾ mit anderen Worten: bei der Interpretation einfacher Gesetze ist die grundgesetzliche Wertordnung zu beachten. Diesem Prinzip trägt der zum Bestand ständiger Rechtsprechung gehörende Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung²⁾ Rechnung.

2. Methodische Probleme der Norminterpretation im Wirtschaftsrecht

Hier geht es um die Bedeutung und die Anwendungsmöglichkeiten wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse im Recht.³⁾ Zunächst ist festzuhalten, daß es sich hier primär nicht um ein singuläres Problem handelt, nämlich die Frage nach der Auslegung wirtschaftsrechtlicher Begriffe in Rechtsnormen, sondern um die Grundproblematik des Verhältnisses von juristischen und metajuristischen Begriffen.⁴⁾ Vor allem

1) Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, a.a.O., S. 30

2) Hierzu näher: H. Simon, Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, EuGRZ 1974; S. 85 ff; R. Zippelius, Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 108 ff m.w. Nachw. S. 109

3) Zur Interdependenz von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft allgemein und zur Aufgabe des Rechts gegenüber der Wirtschaft siehe Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 101 ff. Siehe weiterhin P. Raisch/ K. Schmidt, Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften, sowie H.-G. Krüsselberg, Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft, jeweils in: Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften 1, hrsg. v. D. Grimm, 2. Aufl., München 1976, S. 143 ff. bzw. S. 168 ff. Bspr. dazu v. P. Häberle, AöR 100 (1975), S. 671 ff.

4) So mit Recht Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 148; ders., Stuw 1980, S. 218; s. auch R. Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 214, Fußn. 268, der diese Unterscheidung für die Frage der richterlichen Kontrollrechte bei unbestimmten Rechtsbegriffen heranzieht.

G. Rinck¹⁾ hat versucht, aus den Bereichen Medizin, Technik und Psychologie allgemeine methodische Erkenntnisse zu gewinnen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß "der urteilende Jurist mit wechselnder Intensität an die Erkenntnisse einer fremden Wissenschaft oder an die Umgangssprache gebunden ist. Die Variationsbreite reicht von Null bis Unendlich, denn in einigen Fällen muß der Richter das fremde Ergebnis voll übernehmen, im anderen Extrem kann er ohne Inanspruchnahme der fremden Wissenschaft urteilen. Die Auslegung der einzelnen Norm entscheidet darüber, wie weit vorjuristische Vorstellungen und Begriffe verbindlich sind. Nach juristischer Methode ermittelt der Jurist, wie weit er an außerjuristische Begriffe oder den allgemeinen Sprachgebrauch gebunden ist".²⁾

Damit steht fest, daß eine eigene wirtschaftsrechtliche Methode nicht am Platze ist.³⁾ Vielmehr hat die Auslegung von wirtschaftswissenschaftlichen Begriffen, die in eine Rechtsnorm aufgenommen worden sind, grundsätzlich mit den Interpretationsmethoden und -mitteln der Rechtswissenschaft zu erfolgen.⁴⁾ Denn durch die Aufnahme von metajuristischen Begriffen in die Gesetzesnorm sind diese zu Rechtsbegriffen geworden. Diese können daher nur rechtlich ausgelegt werden.⁵⁾ Erst dadurch ist der Jurist in der Lage zu prüfen, "ob er vom Normzweck her strikt an den Bedeutungsgehalt wirtschaftswissenschaftlicher Nomenklatur gebunden ist, ob jene nur ein Leitbild darstellt, das es normativ weiter auszuformen galt, oder ob die ratio legis eine Abweichung vom wirtschaftswissenschaftlichen Begriffsverständnis er-

1) Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, in: Recht im Wandel, FS 150 Jahre Carl-Heymann-Verlag KG, Köln u.a., S. 361 ff

2) Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 366

3) Siehe Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 362

4) Siehe nur G. Hintze, Wie kann die Volkswirtschaftslehre der Rechtsfindung nützlich sein?, FS für G. Hartmann, Köln u.a. 1976, S. 189; P.J. Tettinger, Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene, Frankfurt/M 1973, S. 151.

5) Hintze, a.a.O., S. 189

fordert".¹⁾ Damit ist zugleich möglich, daß durch die "Übernahme in die Rechtsprache"²⁾ die außerjuristischen Ausdrücke eine vom Normzweck her bestimmte Umformung erfahren.³⁾ Der Jurist ist a priori ebensowenig an den außerjuristischen Begriff wie an die Erkenntnisse der jeweiligen Wissenschaft gebunden.⁴⁾ Zunächst sind bei der Erkenntnisuche der eigene Standpunkt und die eigenen Mittel des Juristen maßgebend; letzterer hat zu fragen, welche Auslegung und welches Ergebnis der Norm angemessen ist.⁵⁾ So kann es möglicherweise durchaus im Sinne der Norm sein, die Erkenntnisse der jeweiligen Wissenschaft zu übernehmen.

Mit diesen Ausführungen wird deutlich, daß allein die juristische Methode darüber entscheidet, wie weit die Auslegung an metajuristische Begriffe und an die Erkenntnisse einer anderen Wissenschaft gebunden ist;⁶⁾ der juristischen Auslegung gebührt der Vorrang.⁷⁾

Im Rahmen der oben angesprochenen Auslegungsmethoden sind es v.a. die teleologische und die grammatikalische Interpretation, die es ermöglichen, außerjuristische Wertungen und Erkenntnisse entsprechend zu berücksichtigen.⁸⁾ Einmal besteht durchaus die Möglichkeit, daß der spezifische Kern außerjuristischer Nomenklatur entsprechend seiner vom Gesetzgeber vorgefundenen und erkannten Bedeutung im Rahmen der gram-

1) Tettinger, StuW 1980, a.a.O., S. 220

2) Tettinger, Ingerenzprobleme, a.a.O., S. 151

3) Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 367; Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 143

4) Vgl. Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 367

5) Vgl. ebenda, S. 367

6) Vgl. ders., a.a.O., S. 374

7) Für den Vorrang der juristischen Auslegung bspw. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 117; Tettinger, Ingerenzprobleme, a.a.O., S. 151; a.A.: L. Fröhler, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien-New York 1969, S. 199.

8) Für R. Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, München 1975, S. 111, ist auch die historische Auslegung relevant.

matischen Auslegung oftmals erhalten bleibt.¹⁾ Zum zweiten ermöglicht es insbesondere die teleologische Interpretation, metajuristische Maßstäbe und Erkenntnisse einfließen zu lassen, "sofern es nämlich um die Regelung von Ordnungszusammenhängen geht, die aus in der Natur der Sache liegenden Umständen von der fremden Wissenschaft speziell determiniert werden".²⁾ Nach Zuck³⁾ kann auch die Entstehungsgeschichte dem Rechtsanwender weiterhelfen, "auch wenn und weil sie nur zeitgebundene (volkswirtschaftliche)⁴⁾ Lehren vermittelt".

Diese Überlegungen greifen auch im Verhältnis von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft.

Jedoch ist im Folgenden zu untersuchen, ob im Wirtschaftsrecht Besonderheiten vorliegen, die bei der Auslegung der Norm zu berücksichtigen sind.

In besonderer Weise muß der Norminterpret erkennen, welche Art des ökonomischen Begriffs in die Rechtsnorm eingeflossen ist; der Rechtsanwender muß sich die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften, die zur Herausbildung des ökonomischen Begriffs geführt haben, aneignen.⁵⁾ Dabei ist in einem grundsätzlichen Schritt zwischen solchen Begriffen zu unterscheiden, die aufgrund empirischer Tatsachen gewonnen wurden, und solchen modellhaft theoretisch-konstruktiver Natur.⁶⁾

Um objektiv gültige Aussagen über das Erkenntnisobjekt machen zu können, werden im ersteren Fall empirisch faßbare Daten gesammelt und analysiert. Aus den Erklärungsinhalten werden dann entsprechende

1) So mit Recht Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 143; Hintze, a.a.O., S. 189

2) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 143

3) Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 111

4) Klammerzusatz d.d. Verfasser

5) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 152

6) So mit Recht Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 107; H. Fröchtenicht, Wirtschaftsverfassung und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Diss. jur., Köln 1973, S. 167

Hypothesen abgeleitet und zu allgemein gültigen Theorien ausgebaut.¹⁾

Im zweiten Fall ist Ausgangspunkt - ebenfalls in Anlehnung an die naturwissenschaftliche Betrachtungsweise - die Modellbildung.²⁾ Kennzeichnend für derartige wirtschaftstheoretische Modelle ist der hohe Abstraktheitsgrad, wobei hinzukommt, daß in der Regel nur einige wenige Kausalfaktoren als Variable eingearbeitet sind. Diese Beschränkung auf eine nur begrenzte Anzahl von Variablen gewährleistet eine Aussagefähigkeit derartiger Modelle folglich nur unter den gewählten Prämissen.³⁾ Zweck derartiger Modelle ist es, die Auswirkungen auf den Gesamtzusammenhang bei Veränderung einzelner Variablen zu simulieren;⁴⁾ d.h. es wird der Einfluß der Änderung eines Kausalfaktors auf den Gesamtzusammenhang untersucht. Hierbei wird unter Zugrundelegung der sog. ceteris-paribus-Klausel davon ausgegangen, daß die übrigen in das Modell eingearbeiteten Variablen keine Änderung erfahren: diese zusätzliche Beschneidung bedeutet eine weitere Einschränkung der Aussagekraft wirtschaftstheoretischer Modelle. Bestimmte Elemente, die für die juristische Falllösung von Bedeutung sind, laufen Gefahr, schlicht vernachlässigt zu werden.⁵⁾ An eine derartige theoretische Begriffsbildung können jedoch keine Rechtsfolgen geknüpft werden,⁶⁾ ist es doch Aufgabe juristischer Interpretationstechnik, konkrete Grenzen normativer Gehalte in der jeweiligen Anwendung auf

1) Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 107

2) So auch Fröchtenicht, a.a.O., S. 168

3) Fröchtenicht, a.a.O., S. 168

4) Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 108

5) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 151

6) Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 108; Fröchtenicht, a.a.O., S. 169; die modellhaft-theoretischen Begriffe können aber unter Umständen zur Auslegung der Tatbestandsseite herangezogen werden.

individuell gelagerte Fälle zu ermitteln.¹⁾ Die Notwendigkeit der Ermittlung des entsprechenden wirtschaftswissenschaftlichen Begriffsinhalts ergibt sich indes aus zwei Punkten:

Zum einen setzt der "Assimilierungs- und Transformationsvorgang"²⁾ in Sprache und Funktion des Rechts die Beachtung wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe voraus, zum anderen kann die Rechtsordnung den Begriff nur dann absorbieren, wenn die wirtschaftlichen Bezüge klar erkannt sind.³⁾ Erst die Begriffserhellung eines wirtschaftswissenschaftlichen Begriffs unter den Bedingungen der Wirtschaftstheorie ermöglicht ein juristisches Arbeiten mit solchen Begriffen.⁴⁾

Jedoch darf der Norminterpret nicht unreflektiert irgendeine Auffassung übernehmen, sondern er muß in der Lage sein, die ökonomischen Implikationen verschiedener Interpretationsmöglichkeiten herauszufiltern und versuchen, alle relevanten ökonomischen Auffassungen zu ermitteln, diese zu verstehen und zu würdigen⁵⁾.

Bedeutsam ist weiterhin, daß zwischen den wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen bezüglich einzelner Begriffselemente und ihrer Relation zueinander einerseits und versteckten ökonomischen Werturtei-

1) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 151; Raisch/Schmidt, a.a.O., S. 152, sprechen in diesem Zusammenhang von der "Entscheidungsaufgabe des Juristen" und der "Darstellungsaufgabe des Nationalökonomen". Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 368, stellt zusammenfassend fest: "Der Jurist muß Grenzfälle entscheiden, steht deshalb vor einem Entweder-Oder und bedarf einer Formulierung, die jeden Einzelfall - positiv oder negativ - erfaßt. Der wirtschaftswissenschaftliche Begriff will dagegen ökonomische Zusammenhänge darstellen und gelangt so zu typisierender Begriffsbestimmung. Für ihn ist der Grenzfall uninteressant".

2) Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 108

3) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 169f

4) Vgl. Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 108

5) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 153; ders. StuW 1980, S. 220

len andererseits genau unterschieden wird.¹⁾ Im letzteren Fall muß genau geprüft werden, ob die ökonomischen Wertungen mit den gesetzlichen und konstitutionellen Wertabstufungen zu vereinbaren sind.²⁾ Die Bezugnahme auf eine nationalökonomische Lehrmeinung und deren Wertsystem ohne Einbindung in die Rechtsordnung ist nicht möglich.³⁾

Für unsere Aufgabenstellung ist insbesondere die Aufgliederung eines Begriffs in Begriffselemente und die Klärung ihrer Relation zueinander von Bedeutung. Hier kann die Bezugnahme auf ökonomische Erkenntnisse von großem Nutzen sein, sind doch in der wirtschaftswissenschaftlichen Methodenlehre Typisierungen ebenfalls gebräuchlich. Derartige Typisierungen stellen bestimmte charakteristische Eigenschaften in einer raum-zeitlich bestimmten Wirklichkeit fest und sind daher in besonderem Maße geeignet, analytische Aussagen über Sinnzusammenhänge und Folgerichtigkeiten zu treffen.⁴⁾ Gerade zur Klärung des Verhältnisses juristischer Begriffe bzw. Begriffselemente zueinander sind oftmals allein die nationalökonomischen Erkenntnisse geeignet, entsprechende Nachweise über gegenseitige Beziehungen der Begriffe zu führen.⁵⁾

Für die Interpretation von Rechtsbegriffen mit prognostischem Einschlag kann die Wirtschaftswissenschaft insbesondere mit dem Teilgebiet der Ökonometrie behilflich sein. Ökonomische Erkenntnisse über

1) Vgl. insbes. B. Börner, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen? in: Wettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Rechtswissenschaft, FS f.G. Hartmann, Köln u.a. 1976, S. 85, der auch darauf hinweist, daß die Theorien von Keynes ganz bestimmten, nämlich britischen Zwecken dienten.

2) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 154

3) In diesem Sinne v. Köhler, Urteilsanmerkung zu BGH v. 15.7.1966, NJW 1966, S. 2261

4) G. Neuhauser, Grundfragen wirtschaftswissenschaftlicher Methodik, in: Enzyklopädie der geisteswissenschaftlichen Arbeitsmethoden, 8. Lief. 1967, S. 124; vgl. auch H.H.v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt/M 1977, S. 61 ff (63) m.w. Nachw..

5) Vgl. insbesondere dazu die Ausführungen im 2. Kapitel

unmittelbare Folgen und Nebenwirkungen bestimmter Interpretationen erhöhen die Diagnose- und Prognosesicherheit.¹⁾

Schließlich ist noch zu prüfen, ob im Gesetzgebungsverfahren nicht Übersetzungsprobleme (im **Zuck'schen** Sinn: Assimilierungs- und Transformationsvorgang)²⁾ bei der Umsetzung ökonomischer Vorstellungen in die Sprache und Funktion des Rechts vorgekommen sind.³⁾ Dies gilt um so mehr dann, wenn man mit **Greitemann**⁴⁾ davon ausgeht, daß das StWG "weitgehend von Volkswirten gemacht" wurde.⁵⁾

Darüber hinaus ist es zur Erhaltung der Eigenständigkeit der beiden Disziplinen Rechts- und Wirtschaftswissenschaft erforderlich, eine "unreflektierte Vermischung juristischer und ökonomischer Kategorien ... bei der fachspezifischen Begriffsbildung zu vermeiden".⁶⁾

Als Zwischenergebnis läßt sich nunmehr festhalten, daß bei der Interpretation von Rechtsnormen wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse von Nutzen, jedoch nicht immer verbindlich sind.⁷⁾ **Rebe**⁸⁾ unterscheidet in diesem Zusammenhang vier Hilfsaufgaben der Ökonomie: Erstens die Informationsaufgabe reflexiver oder deskriptiver Natur, zweitens die Kritik- und Kontrollaufgabe (Bedeutung ökonomischer Richtigkeit

1) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 154 m.w. Nachw..

2) Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 108

3) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 155, unter Berufung auf A. Müller-Armack, Festgabe für F. Etzel, 1967, S. 78

4) Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, in: Wirtschaftsprüfer im Dienst der Wirtschaft, FS für E. Knorr, Düsseldorf 1968, S. 261.

5) Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 110 f, hat als Korrekturmöglichkeiten folgende rechtliche Topoi herausgearbeitet: Meßbarkeit des Begriffs, Gedanke der Zieleinheit, Einheit der Verfassung.

6) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 155; vgl. auch ders., Neuer Streit um die Wirtschaftsverfassung, BB 1977, S. 1618, m.w. Nachw. Fußn. 10

7) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 155

8) Privatrecht und Wirtschaftsordnung, Bielefeld 1978, S. 39 ff

für die rechtlichen Entscheidungen), drittens die Aufgabe der Begriffsleihe und schließlich die Aufgabe der Vermittlung von Entwicklungsimpulsen. "Die Eigengesetzlichkeit der zu regelnden wirtschaftlichen Sachverhalte ... kann die möglichen rechtlichen Lösungen begrenzen, ohne sie jedoch zu determinieren.¹⁾ Die vorrechtlich-wirtschaftswissenschaftliche Bedeutung bietet für die juristische Auslegung einen rudimentären Ansatz und legt den auch für das Recht zu beachtenden **Begriffskern** fest.²⁾ Hinsichtlich des Ausmaßes der Bindung an wirtschaftswissenschaftlichen Vorstellungen ist eine Typisierung nach **Rinck**³⁾ von Nutzen. Er weist darauf hin, daß sich Grundsätze darüber, wann und wie weit eine derartige Bindung des Juristen besteht, nicht aufstellen lassen, da eben die jeweils auszulegende Norm über das Ausmaß der Bindung entscheide.⁴⁾

Folgende "häufige Erscheinungsformen ohne exakte Abgrenzung"⁵⁾ werden aufgeführt: Erstens kann eine starre Bindung an den vorjuristischen Begriff bestehen, zweitens kann eine halbstarre Bindung in Form der Orientierung an einem Leitbild bei Offenheit für divergierende Konkretisierungen gegeben sein; schließlich kann der Wegfall der Bindung aufgrund des Verlustes der determinierenden Kraft des außerjuristischen Begriffsverständnisses eintreten.

Als hier interessierendes Beispiel für den Typ der "halbstarren Bindung"⁶⁾ lassen sich die Komponenten des gesamtwirtschaftlichen

1) E.J. Mestmäcker, Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft im Aktienrecht, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaften zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, *SchdVfSoc NF* 33 (1964), S. 103

2) Vgl. Rebe, a.a.O., S. 48 f

3) Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 374

4) Ebenda, S. 374

5) Ders., a.a.O., S. 374

6) Nach Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 374 ist eine solche grundsätzliche Bindung mit konkretem Spielraum der häufigst anzutreffende Typ.

Gleichgewichts nach § 1 StWG anführen.¹⁾ Gerade § 1 StWG ist im übrigen nur verständlich, wenn die zugrundeliegende ökonomische Grundkonzeption erkannt und berücksichtigt wird.²⁾

Zusätzliche Hilfestellung kann auch die Unterscheidung dreier Kategorien³⁾ im Hinblick auf die gesetzestechnische Lokalisierung des Einfließens wirtschaftswissenschaftlicher Verständnismöglichkeiten leisten. So kann es nach Zuck einmal um den unmittelbaren Niederschlag nationalökonomischen Begriffsverständnisses in einem Rechtsbegriff gehen, dann um die (mittelbare) Ausfüllung allgemein formulierter Generalklauseln durch volkswirtschaftliche Formeln, und schließlich darum, ob die vorrangige Berücksichtigung allgemeiner Zielvorstellungen und Leitlinien eines Gesetzes im Rahmen der Interpretation einer Einzelnorm diskutiert wird.⁴⁾ Als Beispiel für die erste Kategorie, also den unmittelbaren Niederschlag wirtschaftswissenschaftlichen Begriffsverständnisses in einem Rechtsbegriff, lassen sich wiederum die Teilziele des § 1 S. 2 StWG nennen.

Nochmals sei hier darauf hingewiesen, daß die Einteilungen nach Rinck und Zuck nur graduelle Unterschiede bei der Bindung an national-ökonomische Erkenntnisse bei der Auslegung metajuristischer Formulierungen aufzeigen wollen; derartige graduelle Unterschiede ergeben sich aus der Besonderheit der Typik, liegen jedoch nicht in der Methodik.⁵⁾

Die bisherigen Ausführungen haben zwischen den einzelnen Zweigen der

1) So Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 156; ders., StuW 1980, a.a.O., S. 221; überhaupt für die Wirtschaftswissenschaften Rinck, a.a.O., S. 374; inwieweit die vier Ziele des § 1 S. 2 StWG als Elemente des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i.S.d. § 1 S. 1 StWG anzusehen sind, wird noch zu prüfen sein.

2) Allgemein formuliert dies H. Coing, Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften, in: SchdVfSoc NF 33 (1964), a.a.O., S. 6

3) R. Zuck, Bundeskartellamt und Wirtschaftspolitik, NJW 1971, S. 1633 ff

4) Vgl. Zuck, NJW 1971, a.a.O., S. 1633 ff

5) Mit Recht Rinck, Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, a.a.O., S. 375; ihm folgend Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 157, Fußn. 98; ders., StuW 1980, a.a.O., S. 222.

Wirtschaftswissenschaften nicht getrennt. Darum ist noch zu untersuchen, ob sich besondere Aspekte bei den verschiedenen Richtungen der Nationalökonomie ergeben; dabei erlaubt unsere Fragestellung eine Beschränkung auf die Volkswirtschaftslehre i.e.S.¹⁾

Aufgabe der positiven Ökonomie (positive Ökonomik, Wirtschaftstheorie, deskriptive Volkswirtschaftslehre) ist die Erklärung der wirtschaftlichen Wirklichkeit und die Vorhersage künftiger Entwicklungen.²⁾ Sie befaßt sich "mit der Analyse ökonomischer Befunde durch Herausarbeiten der morphologischen Strukturen des Wirtschaftslebens, mit der Erarbeitung von Modellkonstruktionen per Aufstellung und Prüfung von Hypothesen (trial and error) und schließlich mit der Ableitung ökonomischer Gesetzmäßigkeiten aus den gewonnenen Axiomen mittels Falsifizierbarkeitskriterien im Wege der sukzessiven Approximation".³⁾ Der Gesetzgeber muß auf die besonderen Gesetzmäßigkeiten des realen Marktgeschehens Rücksicht nehmen und versuchen, Widersprüche zwischen wirtschaftstheoretischen Gesetzen und juristischen Normen a priori zu vermeiden.⁴⁾ Für den Gesetzesinterpreten bedeutet dies, daß er nicht ohne Not von den Essentialien der zugrundeliegenden Konzeption abweichen sollte, wenn ein allgemein anerkannter ökonomischer

1) Die Teilgebiete Betriebswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft brauchen hier also nicht behandelt zu werden.

2) H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 27

3) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 159; die positive Ökonomie sucht zu erklären, was ist und warum es so ist; vgl. W. Lipps, Kartellrecht, 2. Aufl., Bonn 1975, S. 17

4) Vgl. O. Sandrock, Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, München 1968, S. 31

Begriff Eingang in eine Rechtsnorm gefunden hat.¹⁾

Abgesehen von der Schwierigkeit für den Juristen, einen gesicherten Erkenntnisstand der Wirtschaftstheorie zu ermitteln, kommt der positiven Ökonomie bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsbegriffen keine allzugroße Bedeutung zu; dies einmal, weil sich kaum Gesetze finden, die rein wirtschaftstheoretisch ausgerichtet sind, zum anderen, weil idealtypische Konstruktionen allein nicht zur Lösung von Abgrenzungsfragen tauglich sind.²⁾ Die positive Ökonomie leistet hingegen vornehmlich im Bereich der tatsächlichen Feststellungen oder der Beweiswürdigung wesentliche Hilfestellung.³⁾ Im Rahmen der Auslegung von Rechtsbegriffen reicht es aus, wenn der Norminterpret die Grundsätze der relevanten modelltheoretischen Konzeptionen erkennt.⁴⁾

Der Oberbegriff "Wirtschaftspolitik" zerfällt nach dem Verständnis der Nationalökonomien in zwei Bereiche: die "normative Ökonomie" setzt die anzustrebenden Ziele, während sich die "wirtschaftspolitische Kunstlehre" mit der Verwirklichung dieser Ziele in der wirtschaftspolitischen Praxis befaßt.⁵⁾ Im Gegensatz zur positiven Ökonomie erar-

1) Vgl. Lipps, Kartellrecht, a.a.O., S. 26; zustimmend: Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 160; als ein Axiom läßt sich bspw. der sog. homo oeconomicus anführen, von dem gefordert wird, daß er stets versucht, als Anbieter seinen Gewinn und als Abnehmer seinen Nutzen zu maximieren. Nach Festlegung bestimmter Axiome schließt man von ihnen logisch-deduktiv auf die Ablaufgesetze. Die axiomatischen Modelle sind praktisch um so brauchbarer, je näher sie dem wirklichen Marktgeschehen sind. Vgl. Lipps, Kartellrecht, a.a.O., S. 26

2) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 160; im übrigen wäre ein Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitserfordernis bei Verwendung von derartigen idealtypischen Konstruktionen als Tatbestandsmerkmale von vorneherein nicht auszuschließen; so mit Recht ders., a.a.O., S. 160.

3) Hintze, FS f. G. Hartmann, a.a.O., S. 191

4) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 160

5) Vgl. Lipps, Kartellrecht, a.a.O., S. 17; Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 161; die Ansätze und Ergebnisse der "Politischen Ökonomie" können für die Interpretation wirtschaftsrechtlicher Vorschriften kaum nutzbar gemacht werden, sind aber für die kritische Beleuchtung der praktischen Wirtschaftspolitik aus politologischer Sicht von Bedeutung. Vgl. dazu nur Bruno S. Frey, Moderne Politische Ökonomie, München 1977, und die Ausführungen im 5. Kapitel.

beitet die normative Ökonomie, was sein soll und warum.

Hier interessiert in erster Linie die Frage, ob ein vorliegender wirtschaftlicher Begriff nach dem jeweiligen Stand der normativen Ökonomie auszulegen und anzuwenden ist oder ob trotz veränderter Erkenntnisse an der einmal getroffenen Auslegung festzuhalten ist; im ersten Fall könnte der jeweilige politische Wille der Wirtschaftspolitik in die Gesetzesnorm einfließen, im zweiten Fall würde dies eine die dem Gesetz innenwohnende Statik verhindern.¹⁾ Mit Lipps²⁾ ist die Beantwortung eine reine Rechtsfrage, die nach dem jeweiligen Gesetz und aus den Grundsätzen des Rechts zu entscheiden ist.³⁾

Im Grundsatz ist daran festzuhalten, daß die Gerichte prinzipiell nicht zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Wege der Auslegung unbestimmter Formeln berufen sind.⁴⁾ Jedoch muß auch Raum für das Einfließen neuer Erkenntnisse sein. An dieser Stelle ist das in Rechtsprechung und im Schrifttum diskutierte Stichwort "Bedeutungswandel der Normen"⁵⁾ aufzugreifen. Grundsätzlich hat die Gesetzesauslegung die Schranken, die die jeweilige Gesetzesfassung zieht, zu beachten; es ist von den Rechtsanschauungen und -verhältnissen auszugehen, die zur Zeit der Anwendung selbst gelten.⁶⁾ Jedoch darf sich die Gesetzesauslegung geänderten Anschauungen nicht verschließen; sie ist mithin

1) Vgl. Lipps, Kartellrecht, a.a.O., S. 26; Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 161 f

2) Kartellrecht, a.a.O., S. 27

3) Mit Risiken dagegen behaftet ist der Auslegungsmaßstab "Politik des Gesetzes"; vgl. dazu E. Steindorff, FS für K. Larenz, München 1973, S. 217 ff

4) Vgl. U. Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL 11 (1954), S. 73, Leits. 26

5) Siehe dazu nur BVerfGE 2, 380 (401); 34, 269 (288 f); BayVGh, DVBl. 1951, 408 (410); zu den Voraussetzungen einer Neuorientierung bei der Verfassungsauslegung siehe W. Fiedler, Sozialer Wandel, Verfassungswandel, Rechtsprechung, Freiburg-München 1972, S. 50 ff.

6) Vgl. BayVGh, DVBl. 1951, 408 (410)

dynamischer Natur.¹⁾

Diese Notwendigkeit ergibt sich einmal daraus, daß zwischen dem gesetzgeberischen Akt und dem Zeitpunkt der Gesetzesanwendung eine erhebliche Zeitspanne liegen kann. Die gesetzliche Ordnung kann vielfältigen zwischenzeitlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen unterworfen sein.²⁾ Hinzu kommt, daß oftmals aktuelle gesellschaftliche Wertvorstellungen Gesetzesbegriffe überhaupt erst prägen.³⁾

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die "Eigenständigkeit rechtsnormativer Interpretation"⁴⁾ nicht hindert, zur Auslegung nationalökonomischer Begriffe wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse und Begriffsinhalte zu verwerten. Der Norminterpret muß "ohne Scheu vor Eklektizismus um externe, 'metajuristische' Orientierung bemüht sein".⁵⁾ Jedoch wird das Zurückgreifen auf wirtschaftswissenschaftliches Gedankengut dadurch erschwert, "daß der Chor der national-ökonomischen Ratgeber bei wirtschaftspolitischen Fragen mehrstimmig zu tönen pflegt und nicht immer harmonisch".⁶⁾

Auch in der Nationalökonomie besteht nur selten eine einheitliche Auffassung, sei es z.B. hinsichtlich einschlägiger fachterminologischer Formulierungen, sei es hinsichtlich einer exakten Beschreibung des wirtschaftspolitischen Umfeldes oder nur bezüglich des Einsatzes wirtschaftspolitischer Instrumente.

Der Jurist steht also vor der Frage, welches ~~das~~ wirtschaftswissen-

1) Vgl. auch F. Kübler, Kodifikation und Demokratie, JZ 1969, S. 645 ff

2) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 390

3) Vgl. ebenda, S. 390 f

4) R. Pitschas, Stabilitätspolitik durch staatliche Lohn- und Preisdisziplinen?, ZHR 143 (1979), S. 450

5) So mit Recht Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 450

6) So in bildhafter Sprache O. Gadenberger, Wirtschaftstheorie und wirtschaftspolitische Praxis, in: Theorie und Praxis, Mainzer Universitätsgespräche WS 1969/70, 1970, S. 48

schaftliche Begriffsverständnis denn eigentlich ist.¹⁾ Der Rechtsanwender wird sich zunächst einmal auf die herrschende ökonomische Meinung berufen, also auf grundlegende oder zumindest gesicherte wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse.

Oben wurde bereits angesprochen, daß es die ratio legis angesichts der "Eigenständigkeit rechtsnormativer Interpretation"²⁾ erfordern kann, vom wirtschaftswissenschaftlichen Begriffsverständnis abzuweichen.

Der Rechtsanwender ist also hier kompetentiell zur Entscheidung berufen, welche Auslegung der Norm angemessen ist, ob wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse überhaupt zu übernehmen sind.

Diese Kompetenz zur Entscheidungsbefugnis muß aber auch und erst recht dann gelten, wenn es der Rechtsanwender für erforderlich hält, wirtschaftliche Inhalte zu übernehmen, jedoch dabei erkennt,³⁾ daß das einschlägige wirtschaftswissenschaftliche Begriffsverständnis nicht einheitlich ist. Der Norminterpret muß sich damit eine eigene Auffassung bilden; andernfalls würde er - ohne dazu legitimiert zu sein - auf die Justiziabilität nach eigenem Gutdünken verzichten.⁴⁾

Die angesprochene Meinungsbildung besteht sicherlich nicht in erster Linie darin, eigene neue wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zu präsentieren, sondern sich darüber klar zu werden, **welche** in der Wirtschaftswissenschaft vertretene Auffassung für die Auslegung der Norm übernommen werden kann (muß). Damit ist der Rechtsanwender nicht klüger als die Nationalökonomie seiner Zeit (**Mestmäcker**), sondern

1) So zutreffend Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 158; die Möglichkeit divergierender wirtschaftstheoretischer Erkenntnisse läßt es dem Recht kaum angebracht erscheinen, sich der ökonomischen Theorie unterzuordnen, vgl. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 129.

2) Siehe S. 41 Fußn. 2

3) Oben wurde bereits erwähnt, daß der Norminterpret versuchen muß, alle vertretenen ökonomischen Erkenntnisse zu eruieren.

4) Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 450

"nur" kompetentiell zur Entscheidung berufen.¹⁾ Damit geht zweifelsohne mittelbar ein Urteil aus rechtlicher Sicht über die Richtigkeit volkswirtschaftlicher Erkenntnisse einher; diese implizite Wertung hat indes nicht ihren Ursprung in der Annahme des Rechtsanwenders, die einzig "richtige" nationalökonomische Lehrmeinung ausmachen zu können, sondern allein in der Kompetenz zur Entscheidung.

IV. Die Bestimmung des Rangverhältnisses als wirtschaftspolitische Notwendigkeit

Gleichsam als "übergeordnete" Voraussetzung ist für unsere Fragestellung an dieser Stelle zu prüfen, warum sich überhaupt die Frage nach einem Rangverhältnis (prinzipielle Gleichrangigkeit oder Rangordnung in § 1 StWG) stellt. Denn in dem Zielkatalog des § 1 StWG spielen Rangprobleme dann keine Rolle, wenn die **Gleichzeitigkeit** der Zielerfüllung durch eine wirtschaftspolitische Strategie gewährleistet ist.²⁾ Die Intention des Gesetzgebers geht auch in diese Richtung, wenn § 1 StWG vorschreibt, daß die zu treffenden Maßnahmen **gleichzeitig** zur Erreichung der Ziele beitragen müssen. Die wirtschaftspolitischen Ziele sind in der marktwirtschaftlichen Ordnung grundsätzlich miteinander vereinbar. Das bedeutet, daß wirtschaftspolitische Strategien denkbar sind, die es ermöglichen, Fehlentwicklungen auch bei mehreren oder allen Zielen zu vermeiden oder gleichzeitig abzubauen, also das Gebot der Gleichzeitigkeit der Zielerfüllung zu wahren.³⁾ Betrachtet man die wirtschaftspolitische Realität, so ist zu konstatieren, daß eine perfekte Vereinigung von Vollbeschäftigung, Geld-

1) So mit Recht Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 450; keinesfalls dürfen ältere, inzwischen **längst überholte** Auffassungen unreflektiert übernommen werden, sofern nicht der Normzweck besondere Abweichungen in dieser Richtung gebietet. So mit Recht Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 159.

2) Vgl. C. Köhler, Geldwirtschaft, Bd. 3, Wirtschaftspolitische Ziele und wirtschaftspolitische Strategie, Berlin 1983, S. 11

3) Vgl. ebenda, S. 75

wertstabilität, Wachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht "noch zu keiner Zeit und nirgendwo" ¹⁾ erreicht wurde.²⁾ Die nationalökonomischen Lehrmeinungen sehen in den Zielkonflikten den Hauptgrund, der gegen eine gleichzeitige Realisierung der Ziele spricht: Ein und dieselbe Maßnahme kann für das eine, aber gegen das andere Ziel sprechen (Zielkonflikt).³⁾ Wie noch zu zeigen sein wird, sind aber die wirtschaftswissenschaftlichen Aussagen über Zielkonflikte nicht einheitlich.⁴⁾

Weniger den Instrumenteneinsatz als vielmehr das konjunkturelle Phänomen stellen **Ranz/Demand**⁵⁾ als Hauptgrund für die nicht-gleichzeitige Realisierung der Ziele dar. Die Autoren gehen von der Erkenntnis aus, daß bei zyklischer Schwankung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Regel die Veränderung bestimmter Größen im Verhältnis zur Gesamtentwicklung zeitlich parallel läuft, vorseilt oder nachhinkt. So erweisen sich beispielsweise im Zeitablauf die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen sowie die Arbeitslosenquote als "Gleichläufer", während der private Verbrauch, die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten und der BSP-Deflator mit mehr oder weniger großer (zeitli-

1) Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 433

2) Vgl. dazu auch das Zahlenmaterial im 5. Kapitel; nach Ahrens/Feser, a.a.O., S. 94, ist es in der Realität unmöglich, alle vier Ziele gleichzeitig vollkommen zu erfüllen.

3) Vgl. R. Pötzsch/P. Steinbrenner, Stabilitätsgesetz und Rezession, in: Verwaltungsrundschau, 6/1978, S. 200; mögliche Zielkonflikte werden im 5. Kapitel behandelt. Im übrigen behandelt fast jedes Werk über Makroökonomie und Wirtschaftspolitik mögliche Zielkonflikte. Für unser Vorhaben reicht es an dieser Stelle aus, von der Existenz von Zielkonflikten auszugehen.

4) Auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum werden Zielkonflikte als Grundlage für juristische Schlußfolgerungen anerkannt; vgl. z.B. J. Brockhausen, Die rechtliche Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und seine Komponenten in § 1 StabG unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte, Köln o.J., S. 23; H.-J. Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AÖR 98 (1973), S. 550; U. Brink, Stabilität als Rechtsproblem in: Rechtsfragen des Stabilitätsgesetzes, Teil 2, Mainz 1976, S. 189.

5) Konjunktur, wirtschaftspolitische Ziele und mittelfristige Zielprojektionen in: Konjunkturpolitik, 18. Jhg. (1972), S. 3

cher) Verzögerung folgen.¹⁾ Aus der Tatsache, daß die einzelnen Aggregate und Größen im Konjunkturablauf den Zyklus nicht synchron, sondern mit Phasenverschiebungen durchlaufen, folge aber, daß die einzelnen Ziele des § 1 StWG in jeder Phase des Zyklus nur in unterschiedlicher Konstellation realisiert werden können. Dies bedeute aber, daß ein gleichzeitiges Anstreben eines Optimalzustandes bei allen Zielen des § 1 StWG an der Realität scheitern müsse, weil sich die Entwicklung eben unter konjunkturellen Schwankungen vollziehe.²⁾ Eine Optimalkombination der Ziele des magischen Vierecks könne nur über einen vollen Konjunkturzyklus angestrebt werden.³⁾

Auf die "ordnungspolitische Basisentscheidung" gründen **Rürup/Siedenberg**⁴⁾ die Magik des § 1 StWG. Die gesamtwirtschaftlichen Ziele seien dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht als Ziele in das Entscheidungskalkül der privaten Marktteilnehmer eingehen.⁵⁾

Mit diesen Ausführungen wird deutlich, daß sich die Frage nach einem Rangverhältnis der Ziele erst dann stellt, wenn die Ziele - unabhängig von der jeweiligen Ausgangslage - nicht gleichzeitig erreicht werden können. Dieses vorausgesetzt, geht die weitere Untersuchung des § 1 StWG nun dahin, festzustellen, welche Aussagen § 1 StWG über ein Rangverhältnis trifft. § 1 StWG könnte eine bestimmte Rangfolge beinhalten oder die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ziele postulieren. Die Auffassungen im Schrifttum sind im nächsten Unterabschnitt aufzuzeigen.

1) Vgl. ebenda, S. 3; zu den Konjunkturschwankungen in wichtigen Einzelreihen s. nur G. Tichy, Konjunkturschwankungen, Berlin u.a. 1976, S. 81 ff

2) Dies., Konjunkturpolitik (1972), a.a.O., S. 3

3) Dies., a.a.O., S. 3; in der Bundesrepublik wird ein Konjunkturzyklus mit etwa 5 Jahren angesetzt.

4) Das Stabilitätsgesetz im Spiegel der Kritik, in: Konjunkturpolitik 20. Jhg. (1974), S. 2

5) Dies., a.a.O., S. 2

V. Überblick über Stellungnahmen im Schrifttum

1. Rechtswissenschaftliche Literatur

Betrachtet man die zum Verhältnis der Teilziele zueinander getroffenen Aussagen im Schrifttum, so ist zunächst festzustellen, daß eine einhellige Auffassung nicht vorliegt. Jedoch ist erkennbar, daß die Mehrheit der rechtswissenschaftlichen Literaturmeinung von einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele ausgeht. Auffallend ist weiterhin, daß die jeweils vertretene Auffassung in einigen Fällen einer mehr oder weniger fundierten Begründung entbehrt. **Möller**¹⁾ stellt lapidar fest, daß die Reihenfolge im Text keine Rangfolge enthalte. **Fischer-Menshausen**²⁾ konstatiert, daß die Einzelziele untereinander als gleichwertig gelten. Ebenfalls ohne nähere Begründung bejaht **Biedenkopf**³⁾ die Gleichrangigkeit der vier Ziele des § 1 StWG. **Vogel/Wiebel**⁴⁾ erkennen die besondere Formulierung des § 1 S. 2 StWG hinsichtlich des Teilziels Wirtschaftswachstum ("bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum") und kommen nach entsprechender Auslegung ebenfalls zu einer Gleichrangigkeit aller vier Ziele. **Scholz**⁵⁾ sieht das Vollbeschäftigungsziel im Kontext mit den anderen, ebenfalls gleichrangigen Zielsetzungen. **Tettinger**⁶⁾ zieht im Rahmen einer allgemeinen Typisierung normativer Zielsetzungen § 1 StWG als (Mu-

1) Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., 1969, S. 91, Rdnr. 8 zu § 1 StWG

2) In GG-Kommentar, hrsg. v. Ingo v. Münch, Bd. 3, 2. Aufl., München 1983, S. 879 f; in der 1. Aufl., München 1978, spricht Fischer-Menshausen von einer grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Einzelziele (S. 737).

3) Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, S. 1006

4) Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Zweitebearbeitung, Stand Okt. 1971, S. 44 f

5) in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, München, Sept. 1981, Art. 12 Rdnr. 46

6) Rechtsanwendung, a.a.O., S. 205 f.

ster-) Beispiel für die Gleichrangigkeit¹⁾ von Zielen heran.

Die bisherigen Auffassungen gingen von der prinzipiellen Gleichrangigkeit aller **vier** Ziele aus. Jedoch wird in der Literatur auch die Meinung vertreten, daß § 1 StWG lediglich die Gleichrangigkeit hinsichtlich **dreier** Ziele (Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht) normiert. Als Vertreter dieser Interpretation lassen sich insbesondere **Stern/Münch/Hansmeyer**²⁾ heranziehen; sie sind der Auffassung, daß das Wachstumsziel durch die Präposition "bei" mit den übrigen Zielen verbunden und damit zugleich von ihnen abgehoben sei. **Müller-Römer**³⁾ unterscheidet zwischen kurz- und langfristigen Einflüssen auf den Wirtschaftsprozess und kommt zu dem Ergebnis, daß die Formulierung "bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" gegen eine Gleichrangigkeit von Wachstum und Stabilität spreche. Das Wirtschaftswachstum sei damit nur mittelbares Ziel des StWG.⁴⁾ In die gleiche Richtung geht die

1) Aus der Fülle rechtswissenschaftlicher Schriften seien noch folgende Autoren erwähnt, die von einer Gleichrangigkeit der vier Ziele in § 1 StWG ausgehen: Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 69; Brockhausen, a.a.O., S. 23, 163 f; R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971, S. 153, Fußn. 22; Ch. Fahr-Becker, Zur Frage der Justitiabilität des Artikels 109 Abs. II Grundgesetz, Diss. jur., München 1974, S. 79; U. Brink, Stabilität als Rechtsproblem, a.a.O., S. 189; W. Hoffmann, Rechtsfragen der Währungsparität, München 1969, S. 182; P. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt 1971, S. 58; Faiss/Faiss/Fick/Giebler/ Lang, Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Stuttgart 1979, S. 194; Berger, Bundesbank, a.a.O., S. 73; K. Schmidt/E. Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, Tübingen 1970, S. 56; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stuttgart u.a., Art. 109 Rdnr. 22; R. Schmidt, Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik, AÖR 99 (1974), S. 540; U. Scheuner, Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, FS für H. Schäfer, Köln u.a. 1975, S. 119; wohl auch M. Wiebel, Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes, Stuttgart u.a. 1971, S. 73; Weimar/Schimikowski, Grundzüge des Wirtschaftsrechts, München 1983, S. 182 Rdnr. 466.

2) Kommentar, 2. Aufl., a.a.O., S. 133

3) Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff

4) Müller-Römer, DÖV 1969, a.a.O., S. 704

Argumentation von **Maunz**:¹⁾ Durch den Wortlaut "bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" verweise der Gesetzgeber die Zielkomponente in die Rolle eines ernstlich zu berücksichtigenden, aber nicht in allen Phasen und unter allen Umständen unerlässlichen Programmpunktes.

Die bisherigen dargestellten Auffassungen kommen im Ergebnis zu einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Umstritten war lediglich, ob das Wachstumsziel als im Verhältnis zu den anderen Zielen gleichrangig anzusehen ist.

Jedoch fehlen im Schrifttum nicht die Stimmen, die in § 1 StWG eine normierte Rangfolge der Einzelziele sehen; entsprechende Auffassungen wenden sich also schon im Grundsätzlichen gegen eine Gleichrangigkeit der Ziele und bekennen sich a priori zu einer unterschiedlichen Gewichtung, die sich im Ergebnis in einer Rangordnung der vier Ziele nach § 1 StWG widerspiegelt.

Nach Auffassung von **Pitschas**²⁾ schließe das Stabilitätsgesetz selbst nicht aus, daß einzelne Ziele auch hinsichtlich ihres normativen Rangs mit unterschiedlicher Intensität erfüllt werden können. Politisch wie rechtlich stehe die Beschäftigungspolitik im Vordergrund.³⁾

2. Wirtschaftswissenschaftliche Literatur

Auch im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum wird das Verhältnis der Ziele gemäß § 1 StWG erörtert. Der **Sachverständigenrat** vertritt ebenfalls die These von der prinzipiellen Gleichrangigkeit der vier Ziele.⁴⁾

1) In: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 27

2) ZHR 143 (1979), S. 433

3) Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 145

4) So schon im JG 1964/65, Vorw. Ziff. 8

Schmahl¹⁾ folgert aus der gesetzlichen Normierung, daß die Teilziele gleichzeitig erreicht werden sollen, die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele. In ähnlicher Weise argumentiert **Hansmeyer**,²⁾ wenn er die Klausel "gleichzeitig" als Ausgangspunkt für die Interpretation einer prinzipiellen Gleichrangigkeit³⁾ ansieht.

Sponheuer⁴⁾ hingegen sieht die Ansicht, die vier Ziele seien gleichrangig, durch den Wortlaut des § 1 S. 2 StWG nicht voll gedeckt. Er interpretiert insoweit das Wachstumsziel als ein nicht gleichrangiges Ziel. Die (übrigen) Ziele seien bei Wachstum anzustreben.

Auch im ökonomischen Schrifttum fehlen nicht die Stimmen, die in § 1 StWG eine Rangfolge festgelegt sehen. So stellt das **Prognos-Gutachten**⁵⁾ das Ziel "hoher Beschäftigungsstand" hinter die Ziele "Stabilität des Preisniveaus" und "außerwirtschaftliches Gleichgewicht". Das stetige und angemessene Wirtschaftswachstum wird überdies von den Gutachtern nicht mehr zu den Zielen gerechnet, da "bei" die typische

1) Globalsteuerung der Wirtschaft, Hamburg 1970, S. 26

2) Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, WISU 6/1973, S. 281

3) Für eine prinzipielle Gleichrangigkeit sprechen sich aus: Buhbe/Hilmer, a.a.O., S. 114; H.-J. Schmitz, Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, Frankfurt/M 1971, S. 15; J. Beyfuss, 10 Jahre Stabilitätsgesetz, Institut der deutschen Wirtschaft, Heft 45, Köln 1977, S. 8; A. Reining, Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, in: Praktische Wirtschaftspolitik, hrsg. v. E. Mändle, Wiesbaden 1977, S. 82; H. Prangenberg, Bestimmungsfaktoren der wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1975, S. 15; J.-G. Grunwald, Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen, Berlin 1977, S. 32; H. Kock, Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 17.

4) Probleme des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Institut FSt, Heft 95, Bonn 1970, S. 18

5) Prognos AG, Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, 1969

Formulierung einer Nebenbedingung sei.¹⁾

Barbarino²⁾ hingegen gesteht dem Beschäftigungsziel den ersten Rang zu; **Duppré**³⁾ wiederum vertritt die These, daß dem Ziel Stabilität des Preisniveaus eindeutig Priorität zukomme. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung könne nämlich das Geld seine Funktion nur bei Stabilität des Geldwertes voll erfüllen.

Einen ganz anderen Weg geht **Enke**.⁴⁾ Nach dessen Auffassung läßt sich die Frage nach der Gleichrangigkeit der Ziele auch nach entsprechender Konkretisierung der Ziele nicht sinnvoll beantworten. Selbst wenn man die Gleichrangigkeit der Ziele unterstelle, so helfe auch diese Annahme nicht sehr viel weiter, da sie nichts über das Ausmaß der Schädlichkeit oder Unerwünschtheit von Zielverletzungen aussage. Das Dilemma sei nur mit Hilfe wirtschaftspolitischer Präferenzfunktionen zu lösen.⁵⁾

Dieser Streifzug durch die Literatur erhellet, daß § 1 StWG bezüglich des Rangverhältnisses (prinzipielle Gleichrangigkeit oder Fixierung einer Rangfolge) in unterschiedlicher Weise interpretiert wird. Für unser weiteres Vorhaben unterstellen wir die Interpretation der prinzipiellen Gleichrangigkeit (Zielgleichheit) und versuchen, die Bedingungen einer derartigen Auslegung des § 1 StWG aufzuzeigen.

1) Vgl. ebenda, S. 213; in ähnlicher Weise argumentiert D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, prognos studien, Stuttgart, u.a. 1971, S. 142 hinsichtlich § 2 SVRG: Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung seien die Preisniveaustabilität und das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz vorrangig, der Beschäftigungsstand sei als drittrangig anzusehen, während das Wachstumsziel eine typische Nebenbedingung sei.

2) Geldwert, Konjunktur und öffentlicher Haushalt, Nördlingen 1981, S. 321

3) Zur Autonomie der Deutschen Bundesbank, DVerw 13 (1980), S. 335

4) Ziele der Stabilitätspolitik: Neuinterpretation, Messungsprobleme, empirische Interdependenzen, in: Grundfragen der Stabilitätspolitik, hrsg. v. B. Gahlen/H.-K. Schneider, Tübingen 1974

5) Enke, a.a.O., S. 21

2. KAPITEL

ÖKONOMISCHES BEDINGUNGSGEFÜGE

Dieses Kapitel untersucht die Voraussetzungen der Gleichrangigkeit der Ziele aus ökonomischer Sicht; denn aus der rechtlich normierten Gleichrangigkeit¹⁾ folgt nicht ohne weiteres die ökonomische Gleichrangigkeit et vice versa.²⁾

Zum einen ist auszuführen, wie die Theorie der Wirtschaftspolitik die wirtschaftspolitischen Ziele systematisiert, zum anderen erfolgt eine Untersuchung der Zielbeziehungen,³⁾ die die Bedingungen für die Annahme der ökonomischen Gleichrangigkeit der Ziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, Wirtschaftswachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht darlegen soll.

I. Theorie der Wirtschaftspolitik: Zur Systematisierung wirtschaftspolitischer Ziele

Es gilt hier zunächst die Aussagen der Theorie der Wirtschaftspolitik zur Systematik der wirtschaftspolitischen Ziele heranzuziehen.⁴⁾ An-

1) Brockhausen, a.a.O., S. 163

2) Wichtige ökonomische Aspekte sollen - losgelöst von § 1 StWG - aus Übersichtsgründen hier getrennt behandelt werden, obwohl die folgenden Ausführungen in engem Zusammenhang insbesondere mit der grammatikalischen und teleologischen Auslegung des § 1 StWG stehen. Siehe hierzu 1. Kapitel S. 30.

3) Nach K.-H. Schmidt, Wirtschaftspolitik, Stuttgart u.a., 1979, S. 49, ist im Rahmen der Zielanalyse, d.h. wenn die gegebenen Ziele nach ihrem Zusammenhang und ihrer Bedeutung untersucht werden sollen, eine objektive wertfreie Erkenntnis möglich.

4) Vgl. dazu insbesondere Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35; Th. Pütz, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart, 1971, S. 37 ff; H. Körner, Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, 1977, S. 23 ff; Zinn, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1974; E. Tuchtfeldt, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, WiSt 8/1980, S. 373 ff.

hand dieser Systematisierung ergibt sich eine erste Einordnung der in § 1 StWG normierten Ziele.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik werden einige oberste gesellschaftliche Werte als Bezugsgrößen konkreter wirtschaftspolitischer Ziele angeführt. Mögliche Kombinationen solcher Werte sind etwa:

- Gerechtigkeit, Ordnung und Bedarfsdeckung¹⁾
- Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand²⁾

Diese obersten Ziele der Gesellschaftspolitik überschneiden sich teilweise, so daß hier eine kurze Beschreibung der Werte nach Zinn ausreicht.³⁾ Das Gerechtigkeitsziel beinhaltet auch das Streben nach gerechter Verteilung des Einkommens und der Verfügungsmacht im Wirtschaftsprozeß.⁴⁾ Obgleich über die grundsätzliche Forderung nach Gerechtigkeit Übereinstimmung besteht, gehen die Auffassungen über eine konkrete Verteilungsregel weit auseinander.⁵⁾ "Das Ordnungsziel umfaßt die Koordination der wirtschaftlichen Entscheidung, die wirtschaftliche und soziale Integration der Menschen sowie Maßnahmen der Konfliktsvermeidung und Konfliktlösung".⁶⁾ Unter das Ordnungsziel ist auch die Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses zu subsumieren. Mit dem Begriff der Bedarfsdeckung soll ausgedrückt werden, daß sich das wirtschaftspolitische Handeln nicht von dem Bedarf der Gesellschaftsmitglieder entfernen darf und möglicherweise Umverteilungsmaßnahmen erforderlich sind.⁷⁾

1) So Zinn, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 50 ff

2) Vgl. dazu Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 59 ff; siehe auch Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 13 ff; H.H. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, 4. Aufl., Frankfurt/M 1983, S. 47

3) Um zugleich Wiederholungen zu vermeiden, reicht hier eine kurze Untersuchung aus; wie noch zu zeigen sein wird, sind in der verfassungsrechtlichen Prüfung ähnliche Überlegungen anzustellen.

4) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35

5) Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 14

6) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35

7) Vgl. ebenda, S. 35 f

Die obersten gesellschaftlichen Werte können jedoch für die wirtschaftspolitische Aktivität keine direkten Bezugspunkte darstellen.¹⁾ Zwar sind sie aufgrund einer rational motivierten Übereinkunft zustande gekommen, jedoch geht die Normierung in der Regel nicht von konkreten Einzelfällen aus.²⁾ Mag auch eine direkte Ableitung wirtschaftspolitischer Ziele aus solchen Werten nicht möglich sein, so können doch konkrete wirtschaftspolitische Ziele im Lichte dieser obersten Werte interpretiert und geprüft werden.³⁾ Die obersten Werte sind grundlegende Leitlinien des wirtschaftspolitischen Handelns.⁴⁾

Die Primärziele, die eine Stufe unter den obersten Werten angesiedelt sind, erweisen sich als mittelbare Werte und richtungsweisende Grundaussagen.⁵⁾ Sie umfassen bestimmte Grundsätze für die Organisation und Strukturierung des Teilsystems Wirtschaft innerhalb des gesamten Gesellschaftssystems.⁶⁾ Als Beispiel für Primärziele lassen sich Wohlfahrtsmaximierung, Aussagen über den anzustrebenden Anteil des Staates am Sozialprodukt anführen.⁷⁾

Solche richtungsweisenden Grundaussagen sind jedoch für die praktische Wirtschaftspolitik als Ausgangspunkt des Handelns ebenfalls noch zu unbestimmt, da sie sich in der Regel nicht auf konkrete Sachver-

1) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 27; dies ist in der Nationalökonomie unstrittig.

2) Ebenda, S. 27

3) Ders., S. 27; auch hier sei auf die verfassungsrechtlichen Ausführungen im 4. Kapitel verwiesen.

4) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 36

5) Vgl. ders., a.a.O., S. 36

6) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 27

7) Die Unterscheidung zwischen den obersten gesellschaftlichen Werten und den Primärzielen wird nicht einheitlich getroffen; vgl. Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 36. Mit Körner sind die Primärziele auf einzelne Teilbereiche des gesamten Gesellschaftssystems zu beziehen.

halte und Problemkomplexe beziehen.¹⁾ Zweck der Primärziele ist es, zwischen den obersten gesellschaftlichen Werten und den nachgeordneten, anwendungsrelevanten Konkretisierungsstufen, den Sekundärzielen, zu vermitteln.²⁾ Das Primärziel "Wohlfahrt" läßt sich beispielsweise in die Teilziele: maximales Realeinkommen, hoher Beschäftigungsgrad, gerechte Einkommensverteilung, funktionierender Marktmechanismus mit freier Konsumwahl, freie Gewerkschaftstätigkeit auflösen.³⁾

Die Sekundärziele sind - als nächste Stufe in der Zielsystemhierarchie - stärker an bestimmte wirtschaftliche Problembereiche ausgerichtet.⁴⁾

Hilfreich, wenn auch ohne große wirtschaftspolitische Aussage, ist die im Schrifttum vorgenommene Katalogisierung der faktisch vorhandenen Sekundärziele nach bestimmten Merkmalen:

- nach Eingriffsbereichen: Wachstums-, Beschäftigungs-, Verteilungs-, Struktur-, Preisniveau-, Außenwirtschaftsziele (**Pütz**)⁵⁾
- nach faktischen Prioritäten: Vorrangige⁶⁾ und nachrangige Ziele (**Kirschen**)
- nach der Zugehörigkeit zu ökonomischen Funktionsbereichen: Produktions-, Verteilungs-, Sicherungs (bzw. Stabilisierungs-), Struktur- und Ordnungsziele (**Gäfigen**)⁷⁾

1) Vgl. Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 27

2) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 27; ebenso Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 36

3) Vgl. ders., a.a.O., S. 29, unter Bezugnahme auf K. Schiller

4) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 36

5) Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 64 f

6) International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967; S. 6 f

7) Artikel "Allgemeine Wirtschaftspolitik", in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2., hrsg. v. W. Ehrlicher u.a., 4. Aufl., Göttingen 1975, S. 1 ff; zu der weiteren Kennzeichnung der Ziele nach Gäfigen vgl. Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 37.

Einen Schritt weiter geht **Körner**,¹⁾ der die Sekundärziele nicht nur nach Funktionsbereichen, sondern zugleich nach "anwendungsrelevanten Problemfeldern" gliedert. Dadurch sollen die wichtigsten, im gegebenen Zeithorizont relevanten Querverbindungen zwischen den nach Funktionsbereichen gegliederten Sekundärzielen erfaßt werden.²⁾ So kann z.B. das relevante Problemfeld der Stabilisierungspolitik auf Niveau-, Produktions- und Verteilungseffekte eingegrenzt werden.³⁾

Aus der Auflistung der Sekundärziele wird deutlich, daß diese sich grundsätzlich nicht auf Sachverhalte beziehen, die durch die Instrumente der Wirtschaftspolitik tatsächlich beeinflusst werden können.⁴⁾ Einerseits sind viele Sekundärziele noch zu abstrakt gehalten, um instrumentale Ansatzpunkte⁵⁾ bieten zu können. Andererseits können bestimmte Sekundärziele wegen der Beschränktheit des verfügbaren Instrumentariums nicht direkt verwirklicht werden. Darum müssen wirtschaftliche Größen gesucht werden, deren Beeinflussung nach den Aussagen der positiven Theorie zur mittelbaren Verwirklichung einzelner Sekundärziele führt und die zugleich Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Eingriffe sind. Solche zusätzlichen Hilfsgrößen werden als Zwischen- oder Stufenziele bezeichnet.⁶⁾ Die "instrumentale Relevanz" ist ein wichtiges Kriterium dafür, ob der Prozeß der Konkretisierung abgeschlossen ist.⁷⁾ Beispielsweise ist das Ziel der Vollbeschäfti-

1) Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 30 f

2) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 37

3) Mit Recht wendet Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 38 ein, daß nicht in jeder Lage die relevanten Interdependenzen zwischen den Funktionsbereichen erfaßt werden müssen. So müsse beispielsweise im Fall einer durch Importkonkurrenz hervorgerufenen Strukturkrise in bestimmten Wirtschaftszweigen entschieden werden, ob Protektion oder Anpassungsförderung angestrebt werden soll.

4) Vgl. dazu und zum Folgenden Körner, a.a.O., S. 32

5) Einen Überblick über die Instrumente der Wirtschaftspolitik gibt Tuchtfeldt, WiSt 1980, S. 378 ff.

6) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 38

7) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 32

gung nicht unmittelbar als Ansatzpunkt für wirtschaftspolitische Instrumente geeignet. Vielmehr muß dieses Ziel auf die Zwischenziele "Investitionsnachfrage", "Konsumnachfrage" oder "Strukturflexibilität" zurückgeführt werden.¹⁾ Jedoch sind auch diese nur indirekt u.a. über die Hilfsgrößen "Geldmenge" und "verfügbares Einkommen" beeinflusbar. Damit ist erst auf dieser Konkretisierungsstufe ein hinreichender Grad der Operationalität erreicht.²⁾

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, daß nach der Theorie der Wirtschaftspolitik die gesamte Zielhierarchie von den obersten gesellschaftlichen Werten über die Primärziele, die Sekundärziele, die speziellen Zwischenziele zu den Zielnormen für den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums führt. Die aufgezeigte Zielhierarchie kann auch als Hierarchie von Ziel-Mittel-Sachverhalten aufgefaßt werden, da jedes Ziel unterhalb der obersten gesellschaftlichen Werte seinerseits als Instrument zur Erreichung des nächsthöheren Ziels angesehen werden kann.³⁾ So kann beispielsweise das Ziel der Vollbeschäftigung als Mittel zur Verwirklichung des allgemeinen Wohlstandszieles angesehen werden. Mit Recht wendet **Pütz**⁴⁾ jedoch ein, daß man den Sekundärzielen nicht den Charakter von Instrumenten bzw. Mitteln zusprechen kann, weil sie vom Staat nicht bestimmbar sind; vielmehr seien diese ihrerseits **Ergebnisse** der Anwendung von Instrumenten.

Trotz aller Unterschiede in den Zielkatalogen ist im Laufe der Zeit eine gewisse Angleichung erkennbar geworden; der oben beschriebene Weg eines strukturierten, hierarchisch gegliederten Zielsystems

1) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 38; Körner, a.a.O., S. 32

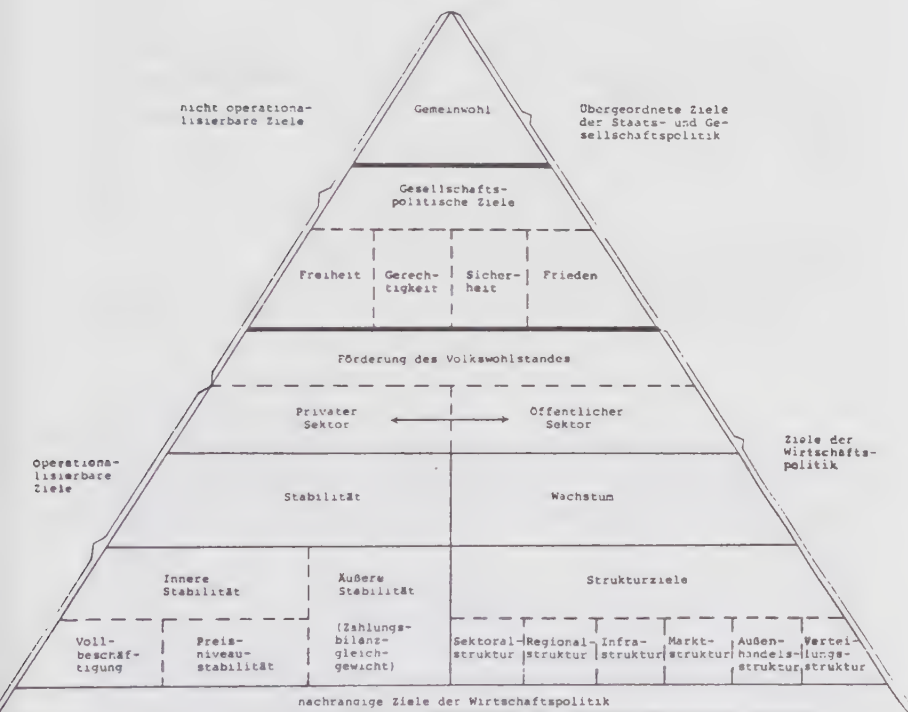
2) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 33

3) Vgl. P. Dobias, Wirtschaftspolitik, Paderborn u.a. 1980, S. 86; ebenso Tuchtfeldt, WiSt 1980, S. 376

4) Grundlagen, a.a.O., S. 67

(Zielpyramide) lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

Zielpyramide:¹⁾



Die Systematisierung wirtschaftspolitischer Ziele ergibt, daß sich die vier Ziele (des § 1 StWG) weder als oberste gesellschaftliche Werte noch als Primärziele klassifizieren lassen. Vielmehr stellen sich die Ziele als Sekundärziele im Sinne unserer Systematik dar.

1) Darstellung nach Tuchtfeldt, WiSt 1980, a.a.O., S. 376; ders., Bausteine, a.a.O., S. 189; diese Darstellung übernimmt auch L. Diehl, Zur Theorie des Policy Mix, Bochum 1977, S. 12.

Aufgrund der bisherigen Überlegungen besteht also zwischen den Zielen keine zwingende ökonomische a-priori-Rangfolge, die sich einer juristischen Interpretation der grundsätzlichen Gleichrangigkeit entgegenstellen würde.

Jedoch finden sich im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum Auffassungen, die trotz der Anerkennung der Ziele als Sekundärziele weitere Differenzierungen vornehmen. Dabei stehen - wie sich zeigen wird - "materielle" Kriterien im Vordergrund der Argumentation.

II. Die vertikalen Beziehungen des magischen Vierecks

Im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum sind es - soweit ersichtlich - die Ziele der Preisniveaustabilität, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des Wirtschaftswachstums, die teilweise als gleichwertige Ziele in Frage gestellt werden. Das Vollbeschäftigungsziel scheint in diesem Zusammenhang eine "gefestigte Position" erreicht zu haben. Zur Begründung der ökonomischen Gleichrangigkeit müssen also die "relativierenden" Auffassungen, die nunmehr darzustellen sind, abgelehnt werden.

1. Preisniveaustabilität als untergeordnetes Ziel?

Das Bekenntnis zu der Relativierung des Ziels der Preisniveaustabilität ist die Folge unterschiedlicher theoretischer Positionen.¹⁾

1) Vgl. dazu schon die Ausführungen im 1. Kap., S. 6 ff; implizit oder unbewußt enthalten die Keynes'sche Theorie und die monetaristische Position normative Elemente. So wird betont, daß die Mone-

Diejenigen, die die Zielverfehlungen der Vergangenheit der Instabilität des privaten Sektors anlasten, begründen ihre Revisionsempfehlungen mit dem Phillips-Kurven-Ansatz.¹⁾ Da nach diesem Ansatz eine gleichzeitige Verwirklichung der Ziele hoher Beschäftigungsstand und Preisniveaustabilität unmöglich erscheint, wird eine Relativierung der Ziele gefordert. So unterscheidet denn auch die **Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel**²⁾ "originäre" und "derivative" Ziele. Originäre Ziele sind nach Auffassung der Kommission das Vollbeschäftigungs- und das Wachstumsziel, während das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und die Geldwertstabilität als derivative Ziele klassifiziert werden. Dabei sieht die Kommission die Bedeutung der derivativen Ziele darin, daß von ihrer Verwirklichung auch die Verwirklichung der originären Ziele abhängt.³⁾ Eine Minderheit⁴⁾ relativiert die

noch zu 1) S. 58;

taristen mehr an der Stabilität des Preisniveaus, die Keynesianer mehr an einem hohen Beschäftigungsstand interessiert seien. Ehrlicher, Geldtheorie, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, hrsg. v. dems. u.a., 4. Aufl., Göttingen 1972, S. 404, führt aus: "Hinsichtlich der Zielstellung sind die unterschiedlichen Positionen (also) dahin abzugrenzen, daß die Fiskalisten Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung in den Vordergrund stellen und dabei eine gewisse Inflationsrate in Kauf nehmen, während die Monetaristen der Geldwertstabilität Priorität einräumen und dafür ein geringes Wachstum und einen niedrigen durchschnittlichen Beschäftigungsstand in Kauf nehmen würden." Nach Buhbe/Hilmer, a.a.O., S. 126, räumen die Keynesianer "im Grunde" dem Vollbeschäftigungsziel einen höheren Rang ein als die Monetaristen.

- 1) Auf die Phillips-Kurve gründet sich die These, daß Geldwertstabilität nur bei einem bestimmten Grad von Arbeitslosigkeit erreichbar ist bzw. ein hoher Beschäftigungsstand nur bei einer bestimmten Inflationsrate. Nähere Ausführungen im 5. Kapitel, S. 238 ff
- 2) Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 151
- 3) Gutachten der Kommission, a.a.O., S. 151
- 4) Am Rande sei bemerkt, daß es sich hierbei um die Vertreter der Gewerkschaften handelt; dieser Hinweis findet sich bei P. Kellenbenz/W. Steuer, Gegen eine Relativierung der Geldwertstabilität, in: ORDO 29 (1978), S. 85

Bedeutung des Stabilitätsziels noch stärker, indem sie die Auffassung vertritt, die Verletzung der Geldwertstabilität "innerhalb bestimmter Grenzen" bedeute keineswegs, daß die Realisierung der originären Ziele Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum (gerechte Verteilung) gefährdet sei; die Erfahrung verbiete es daher, die Geldwertstabilität diesen originären Zielen gleichberechtigt zur Seite zu stellen.¹⁾ Weiterhin wird ausgeführt, daß die Geldwertstabilität "Mittelcharakter" habe: Die Geldfunktion müsse gewahrt bleiben; insofern stehe dieses Ziel nicht von vornherein gleichberechtigt neben den originären Zielen.²⁾

Ein anderer "Anwalt der Relativierung"³⁾ ist E. **Streißler**⁴⁾. Er nennt vor allem zwei Gründe, die einen selbständigen Bedeutungsinhalt der Geldwertstabilität verhindern. Nach **Streißler**⁵⁾ ist niemand aus ra-

1) Gutachten der Kommission, a.a.O., S. 151

2) Ebenda, S. 151; eine Minderheit hingegen lehnt die Unterscheidung in originäre und derivative Ziele als "vordergründigen und künstlichen Begriffsformalismus" ab (Gutachten, a.a.O., S. 153); diese Aufspaltung fördere die irrige Vorstellung, daß die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft und die Stabilität des Geldwertes von nachgeordneter politischer Bedeutung seien. Ein hohes Maß an Geldwertstabilität sei für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus von zentraler Bedeutung; zudem sei dieses Ziel unabdingbare Basis für eine Rechts- und Gesellschaftsordnung, in der langfristig orientierte ökonomische Entscheidungen auf der Grundlage langfristiger Vertragsbeziehungen unter einem noch vertretbaren Risiko getroffen werden müßten (Gutachten, a.a.O., S. 153). Kellenbenz/Steuer, ORDO 29, (1978), S. 85, weisen auf Ungereimtheiten des Gutachtens dahingehend hin, daß die Mehrheit der Kommissionsmitglieder an anderer Stelle selbst darauf hinweist, daß sie den Ausführungen zur Relativierung nur deshalb zugestimmt habe, "weil die Kommission aus ihnen keine Schlüsse gezogen hat und weil sie ausdrücklich feststellt, ... daß nur eine erfolgreiche Stabilisierung des Geldwertes Wachstum und Vollbeschäftigung auf die Dauer sichert." (Gutachten, a.a.O., S. 162)

3) Ausdruck von Kellenbenz/Steuer, ORDO 29 (1978), S. 86

4) Ders./Beinsen/Schleicher/Suppanz, Zur Relativierung des Zieles der Geldwertstabilität, Göttingen 1976

5) Zur Relativierung, a.a.O., S. 10

tionalen Gründen an Geldwertstabilität als solcher interessiert. Der hohe Rang, den das Stabilitätsziel in der wirtschaftlichen Diskussion einnehme, sei lediglich Ausfluß einer gigantischen Ausprägung dessen, was der Nationalökonom Geldillusion nennt.

Zwar sieht **Streißler** die negativen Auswirkungen inflationärer Erscheinungen ("Gefühl des Unbehagens" und der "Unordnung" in der Bevölkerung, "Zweifel an Wirtschaftsordnung und Gesellschaftssystem", "Minderung der Staatsbejahung")¹⁾, jedoch beruhen alle diese Ängste und Unsicherheiten auf der Fehlmeinung, daß eine dynamische Gesellschaft ... eine Gesellschaft wirtschaftlicher Konstanten sein könnte.²⁾ Die Inflation ist nach **Streißler**³⁾ daher lediglich der "Sündenbock", dem man alle Unannehmlichkeiten anlaste, die aus diesem Mißverständnis ("gesellschaftlicher Aberglaube") erwachsen.

Die zweite Relativierung erklärt **Streißler** wie folgt: Zwar sei die Geldwertstabilität ein "indirektes Zwischenziel" zur Erreichung der anderen Ziele (i.S.v. § 1 StWG, ergänzt um die "weltanschauungsent-sprechende" Einkommens- und Vermögensverteilung), jedoch habe diese keinerlei "zeitörtliche invariante" Bedeutung;⁴⁾ ein stabiles Preisniveau sei "kein Wert an sich".⁵⁾

Diese Thesen sind von **Kellenbenz/Stener**⁶⁾ mit Recht kritisiert wor-

1) Ebenda, S. 11

2) Ders., a.a.O., S. 11

3) Ebenda, S. 12

4) Streißler, Zur Relativierung, a.a.O., S. 14

5) Vgl. auch die Auffassung von W. Glastetter, Die Vollbeschäftigungsgarantie - ein altes Problem in neuer Form, in: Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Bd. 2, Frankfurt/Köln 1976, S. 149; siehe auch J. Werner, Über wirtschaftspolitische Ziele, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 107 (1971), S. 373; ders., Geldwertstabilität als materiales Stabilitätsziel, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, hrsg. v. H.K. Schneider/W. Wittmann/H. Würigler, Berlin 1975, S. 140.

6) ORDO 29 (1978), S. 87 ff

den; da in anderem Zusammenhang¹⁾ auf die Gefahren der Inflation einzugehen ist, bedarf es hier keiner weiteren Begründung.²⁾ Wie sich zeigen wird, ist auch dem Ziele der Preisniveaustabilität ein "Wert" beizulegen.

2. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht als untergeordnetes Ziel?

Auch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wird im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum in Frage gestellt. **Grunwald**³⁾ sieht in dem Außenbeitrag einen Impuls der wirtschaftlichen Aktivität und behandelt das außenwirtschaftliche Gleichgewicht als "Nebenbedingung" zur Realisierung der anderen Ziele, wobei vom Außenbeitrag keine störenden Impulskräfte auf die Wirtschaft ausgehen sollen.⁴⁾ Insbesondere die Vertreter der neoklassischen Konzeption geben das außenwirtschaftliche Gleichgewicht als eigenständiges Ziel auf. Sie sehen seine Bedeutung erst durch den Einfluß, den außenwirtschaftliche Ungleichgewichte auf die binnenwirtschaftlichen Ziele auszuüben. So können erstens die im Ausland bestehenden Instabilitäten auf ein einzelnes Land übertragen werden und dessen Stabilitätsbemühungen zunichte machen (importierte Inflation, - Arbeitslosigkeit). Zweitens können Maßnahmen, mit denen eine im Inland bereits bestehende Inflation oder Arbeitslosigkeit bekämpft werden soll, durch außenwirtschaftliche Einflüsse unwirksam werden, so daß die (autonome) Wiedergewinnung der binnenwirtschaftlichen Stabilität unmöglich ist.⁵⁾ In

1) Vgl. 4. Kapitel S. 151 ff

2) Die wirtschaftswissenschaftlichen Argumente im Rahmen der verfassungsrechtlichen Untersuchung widerlegen die Relativierungsbemühungen von Streißler.

3) Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 49; s. auch Gutachten der Kommission, a.a.O., S. 151, die das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ebenfalls als "derivatives" Ziel interpretiert.

4) Vgl. auch J. Werner, Schweizerische Zeitschrift... 107 (1971), a.a.O., S. 375; W. Wittmann, Ziele und Zielbeziehungen der Finanzpolitik, WISU 1973, S. 582

5) Vgl. Cassel/Thieme, Stabilitätspolitik, a.a.O., S. 283

beiden Fällen ist das außenwirtschaftliche Gleichgewicht eine notwendige Bedingung außenwirtschaftlicher Absicherung, deren Lösung vom realisierten Wechselkurssystem abhängt.¹⁾

Fraglich ist, ob die Aufgabe als eigenständiges Ziel den Grundtatbeständen des internationalen Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs gerecht wird. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht - so **die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel**²⁾ - sei prinzipiell so lange kein relativierbares Ziel, als nationalstaatlich verfaßte Volkswirtschaften untereinander Wirtschaftsbeziehungen pflegen und zwischen ihnen zahlungsmäßig abgerechnet werden muß. Auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht als autonomes Ziel der Prozeßpolitik kann erst dann verzichtet werden, wenn im Rahmen einer Weltwährungsordnung **ausschließlich** flexible Wechselkurse den Zahlungsbilanzausgleich bewirken.³⁾ Wie oben bereits erwähnt, besteht aber im Rahmen des Europäischen Währungssystems weiterhin eine Interventionspflicht der Deutschen Bundesbank. Damit ist aus dieser Sicht heraus keine Veranlassung für die Aufgabe des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts als eigenständiges Ziel gegeben. Weiterhin wird die Auffassung vertreten, daß es politisch instinktlos sei, das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in einer Zeit zu relativieren, in der viele Länder große Anstrengungen unternehmen, ihrerseits ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht zu erreichen.⁴⁾

3. Wirtschaftswachstum als untergeordnetes Ziel?

Auch hinsichtlich dieses Ziels lassen sich konträre Auffassungen anführen. Insbesondere die Vertreter der neoklassischen Konzeption sehen im Wirtschaftswachstum kein eigenständiges Ziel. Zur Begrün-

1) Dies, a.a.O., S. 283; siehe auch Hansmeyer, in Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 128

2) Gutachten der Kommission, a.a.O., S. 153

3) Vgl. ebenda, S. 153

4) Vgl. ebenda, S. 153 f

dung dieser These werden folgende Argumente angeführt: Das Wirtschaftswachstum kann erstens insofern kein eigenständiges Ziel sein, als sich das Wachstum aus Millionen autonomer Einzelentscheidungen ergibt (sog. agnostizistische Auffassung).¹⁾ Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung bildet sich die Höhe der Wachstumsrate aus der Summe der individuellen Spar- und Investitionsentscheidungen und der Innovationsdynamik des freien Wettbewerbs erst im nachhinein.²⁾ Wird das Wachstumsziel exakt quantifiziert, so hat es nach obiger Auffassung rein deklamatorischen Charakter oder es wird als verbindlich betrachtet und kann dann Maßnahmen zur Investitions-, Konsum- und Außenwirtschaftslenkung erfordern, die schwerlich mit der dezentralisierten Entscheidungsstruktur von Marktwirtschaften vereinbar sind.³⁾

Eine zweite Auffassung sieht im Ziel des Wirtschaftswachstums das Beschäftigungsziel bereits enthalten, da bei erreichter Vollbeschäftigung des vorhandenen Arbeitspotentials das Wachstumstempo durch die im Wettbewerbsprozeß erzielten Produktivitätsfortschritte bestimmt wird.⁴⁾

Ein drittes Argument sieht in der Forderung einer exponentiellen Zunahme des realen Einkommensniveaus die Begünstigung unrealistischer Erwartungshaltungen der Wirtschaftssubjekte; dies habe zur Folge, daß die Verteilungsansprüche permanent die Verteilungsmöglichkeiten übersteigen, die Verteilungskämpfe zunehmen und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft langfristig überfordert wird.⁵⁾

1) Vgl. D. Arndt, Kontrolliertes Wachstum als wirtschaftspolitisches Ziel, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, FS f. B. Gleitze, hrsg. v. F. Lenz, Berlin 1968, S. 103

2) Ahrens/Feser, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 125

3) So Cassel/Thieme, Stabilitätspolitik, a.a.O., S. 282

4) Cassel/Thieme, Stabilitätspolitik, a.a.O., S. 282

5) Vgl. ebenda, S. 282 f

Auf der anderen Seite werden zahlreiche Punkte¹⁾ angeführt, die für eine bewußte Wachstumspolitik sprechen und damit das Wachstum als Ziel²⁾ deklarieren: Entschärfung der Verteilungskonflikte, da in einer wachsenden Wirtschaft die Umverteilung kein "Nullsummenspiel" darstellt; Erfüllung sozialer Aufgaben und Finanzierung der Renten sowie Humanisierung der Arbeitswelt; Beseitigung der Arbeitslosigkeit; Bezahlung sich verteuern der Rohstoffe; Beitrag zum Fortschritt in den Entwicklungsländern; Beseitigung von Umweltschäden; Wohlstand und Verteidigung der Freiheit.

Damit wird deutlich, daß auch das Wachstumsziel³⁾ in seiner Wertigkeit unterschiedlich interpretiert wird.

Die bisherigen Ausführungen haben ergeben, daß sich - in ihrer Stringenz unterschiedliche - Argumente finden lassen, die für eine Relativierung der Ziele Preisniveaustabilität, Wachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sprechen. Wohl aus gesellschaftlichen und ökonomischen Gründen ist eine derartige Vorgehensweise bei dem Vollbeschäftigungsziel (bisher) unterblieben. Um die ökonomische Gleichrangigkeit der vier Ziele auf vertikaler Ebene bejahen zu können, sind die jeweiligen relativierenden Argumente abzulehnen. Ansatzpunkte einer entsprechenden Argumentation wurden aufgezeigt bzw. bleiben weiteren Ausführungen vorbehalten.

1) Vgl. bspw. Stobbe, Gesamtwirtschaftliche Theorie, a.a.O., S. 396; Arndt, FS Gleitze, a.a.O., S. 103 ff; Ahrens/Feser, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 125 f; siehe auch G. Haberler, Wirtschaftswachstum und Stabilität, Zürich 1975, S. 55 ff.

2) Im Gutachten der Kommission, a.a.O., S. 151, wird das Wirtschaftswachstum als originäres Ziel bezeichnet. G. Tichy, Das magische Fünfeck und die Trade-Off-Analyse, in: Kredit und Kapital 1971, S. 9 f, sieht das Wachstum, die Vollbeschäftigung und die sozial-gerechte Einkommensverteilung als "letzte" Ziele der Wirtschaftspolitik.

3) Auf den Aspekt "qualitatives" Wachstum wird noch an anderer Stelle einzugehen sein.

III. Die horizontalen Beziehungen des magischen Vierecks

Auch im Rahmen der horizontalen Zielbeziehung sind die Bedingungen der Gleichrangigkeit zu überprüfen.

Ansatzpunkt sind die verschiedenen Klassifizierungsversuche, die in der wirtschaftstheoretischen Literatur vorgenommen wurden.¹⁾ Die Frage nach möglichen Zielbeziehungen wurde zuerst von W.A. Jöhr²⁾ aufgegriffen. Er unterscheidet fünf mögliche Beziehungen zwischen zwei Zielen: Identität, Harmonie, Neutralität, Antinomie und Widerspruchlichkeit. Identität liegt vor, wenn sich die Ziele decken. So ist beispielsweise das Ziel der Preisstabilität mit dem Ziel der Vermeidung von Schwankungen des Preisniveaus identisch.³⁾ Neutralität (Indifferenz) bedeutet, daß die Erfüllung eines Zieles in beliebigem Umfang den Erfüllungsgrad des anderen Ziels nicht ändert.⁴⁾ Bei isolierter Betrachtung von zwei Zielen kommt diese Variante in der Praxis häufig vor.⁵⁾ In einem umfassenden Zielsystem jedoch gibt es kein Ziel, das nicht in irgendeiner Beziehung zu anderen Zielen steht.⁶⁾ Harmonie (Komplementarität, Kompatibilität) liegt vor, wenn die Realisierung eines Zieles zur Realisierung eines anderen Zieles

1) Vgl. M. Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979, S. 134 ff; E. Tuchtfeldt, Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik, WiSt 10/1975, S. 471 ff; Wittmann, WISU 1973, a.a.O., S. 579 ff; Knips, Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Tübingen 1970, S. 38 ff; Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 124 ff.

2) Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gemeinschaft, FS zur Fünfzigjahrfeier der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949, S. 231 ff; wieder abgedruckt in: W.A. Jöhr u. H.W. Singer, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1954, S. 145 ff.

3) Vgl. Wittmann, WISU 1973, S. 579

4) Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 126

5) Beispielsweise tangiert die Zielsetzung der Existenzsicherung der Erwerbstätigen (im Rahmen der Arbeitslosenversicherung) das Beschäftigungsniveau nicht.

6) Wittmann, WISU 1973, S. 579

beiträgt.¹⁾ So bringt beispielsweise die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus eine Steigerung des Volkseinkommens mit sich.²⁾ Widersprüchlichkeit (absolute Inkompatibilität) besagt, daß die Realisierung eines Zieles in vollem Umfang zur Folge hat, daß ein anderes Ziel voll preisgegeben werden muß.³⁾ So können die Investitions- und Konsumquote nicht gleichzeitig erhöht werden. Antinomie bedeutet, daß sich die Realisierung eines Zieles ungünstig auf diejenige eines anderen Zieles auswirkt.⁴⁾

Mit Recht stellt Knips⁵⁾ fest, daß die Aufstellung nach Jöhr logische und kausale Beziehungen vermennt; denn der Identitätsfall stelle ebenso wie der Fall der Widersprüchlichkeit eine logische Beziehung dar, während die Fälle der Harmonie, Antinomie und Neutralität kausale Beziehungen charakterisieren. In der Folgezeit wurde Jöhrs Klassifikation der Zielbeziehungen übernommen, abgewandelt und vertieft; charakteristisch für die späteren Systematisierungsversuche ist die Beschränkung auf zwei Ziele sowie die Unterscheidung dreier Grundbeziehungen.⁶⁾

In Anlehnung an Streit⁷⁾ wird auf eine Klassifizierung Bezug genommen, die zwischen logischen und kausalen Beziehungen unterscheidet. Als mögliche logische Beziehungen kommen in Betracht: Identität, Ver-

1) Knips, a.a.O., S. 63

2) Wittmann, WISU 1973, S. 579

3) Ebenda, S. 579

4) Knips, a.a.O., S. 63

5) A.a.O., S. 63; dieser unterscheidet zwischen Kausal-, zeitlichen, logischen und Wert- oder Präferenzbeziehungen (S. 53).

6) Einen Überblick über die weiteren Klassifizierungsversuche gibt Tuchtfeldt, WiSt 1975, S. 473 f; dabei weist er auf die größtenteils fehlende terminologische Übereinstimmung hin. Hinsichtlich der Beziehung zweier Ziele, ausgedrückt durch die Grenztauschrate siehe z.B. Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 124 ff.

7) Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 134; vgl. auch Knips, a.a.O., S. 61 f

einbarkeit bzw. Unvereinbarkeit¹⁾; technologischen Charakter haben: Komplementarität (Harmonie), Unabhängigkeit (Neutralität), Konkurrenz (Konflikt).

Die logische Analyse von Zielbeziehungen setzt bei den Aussagen an, mit denen Ziele inhaltlich beschrieben werden.²⁾ Zur Erläuterung des Begriffs Identität kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Vereinbarkeit bedeutet, daß die mit den Zielformulierungen gemachten Aussagen widerspruchsfrei sind.³⁾ Logische Unvereinbarkeit zwischen zwei Zielen liegt dagegen dann vor, wenn das eine Ziel dem anderen ex definitione widerspricht.⁴⁾ Die praktische Konsequenz ist der Verzicht auf die Realisierung eines der beiden Ziele; denn man kann nicht zwei Ziele anerkennen, von denen das eine Ziel die Negation des anderen ist.⁵⁾ Als Beispiel einer logischen Unvereinbarkeit wären beispielsweise autarkische Maßnahmen mit dem Ziel anzuführen, einerseits außenwirtschaftliche Abhängigkeit zu vermeiden, andererseits aber die Vorteile internationaler Arbeitsteilung wahrzunehmen.⁶⁾ Logische Widersprüche tauchen nur in einem nicht exakt durchdachten Zielsystem

1) Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 134, setzt Antinomie und Unvereinbarkeit gleich. Der Begriff "Antinomie" wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich gebraucht. Während Jöhr (a.a.O., S. 237 f) den Begriff zur Kennzeichnung einer Kausalbeziehung verwendet, dient er Gäfgen (Allgemeine Wirtschaftspolitik, S. 150) zur Benennung einer logischen Beziehung. Knips (a.a.O., S. 61) und Pütz (Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, Berlin 1964, S. 59) hingegen verwenden den Begriff umfassend, also für den Fall, daß sich Ziele aus logischen Gründen widersprechen, wie auch für Konfliktsituationen, die aus Kausalbeziehungen resultieren. Streit, a.a.O., S. 134, verwendet also den Begriff im Sinn von Gäfgen.

2) Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 134

3) Ders., S. 134

4) Knips, a.a.O., S. 61

5) Ders., S. 61

6) Vgl. Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 134 f

auf.¹⁾

Voraussetzung für die Interpretation der Zielgleichrangigkeit (i.S.d. § 1 StWG) ist die logische Vereinbarkeit. Untersucht man die vier Ziele auf Zielbeziehungen logischer Art, so läßt sich unschwer feststellen, daß identische Ziele nicht vorliegen; ein tautologischer Charakter der vier Ziele ist zu verneinen.²⁾ Das hat zur Folge, daß der Zielkatalog des § 1 StWG nicht auf weniger Ziele zurückführbar ist. Weiterhin läßt sich die Feststellung treffen, daß alle vier Ziele des § 1 StWG logisch vereinbar sind, d.h. die mit den Zielformulierungen gemachten Aussagen sind widerspruchsfrei. Dies trifft auch für die gegenläufigen Definitionen von Preisniveaustabilität und hohem Beschäftigungsstand zu.³⁾ Der Konflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung ist in keiner Weise a priori zwingend; eine sich ergebende Inkompatibilität ist nur auf das eingesetzte Instrumentarium zurückzuführen.⁴⁾

Auf einer anderen Ebene, nämlich der der Kausalbeziehungen, liegen die technologischen Beziehungen.⁵⁾

Konkurrenzsituationen werden erst spürbar, wenn das Zielsystem bereits aufgestellt ist⁶⁾ und seine Verwirklichung in Angriff genommen

1) Vgl. Knips, a.a.O., S. 62

2) Mit Recht weist Streit, a.a.O., S. 134 darauf hin, daß der tautologische Charakter entsprechender Beziehungen in der wirtschaftspolitischen Diskussion oftmals verwischt wird.

3) Streit, a.a.O., S. 134; ebenso Pütz, Grundlagen, a.a.O., S. 58

4) Vgl. Hönscheid, Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensbildung, dargestellt am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, Diss. rer. pol., Köln 1972, S. 59; siehe auch G. Rittig, Zielkollision oder Instrumentenkollision?, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Festgabe für G.v. Eyern, Berlin 1967, S. 156 f. Siehe auch Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 75, der alle vier wirtschaftspolitischen Ziele in der marktwirtschaftlichen Ordnung als grundsätzlich miteinander vereinbar ansieht.

5) Die Begriffe "Harmonie" und "Neutralität" wurden oben bereits geklärt; Erläuterungen sind also nur hinsichtlich der Konkurrenzbeziehungen (Konflikt) erforderlich.

6) So in § 1 StWG

wird.¹⁾ Konkurrenzsituationen entstehen demnach durch negative Nebenwirkungen, die zur Förderung eines bestimmten Zieles eingesetzte Instrumente auf andere Ziele ausüben.²⁾ Die Frage, ob zwei Ziele in einer Konfliktsituation stehen, kann also nur beantwortet werden, wenn zugleich die tatsächlich eingesetzten oder möglicherweise zur Anwendung kommenden Mittel betrachtet werden. Zielkonflikte ergeben sich damit erst durch den möglichen oder tatsächlichen Einsatz konkreter Instrumente.

In Anlehnung an **Albert**³⁾ und **Watrin**⁴⁾ kann zwischen "theoretischer" und "faktischer" Konkurrenzsituation unterschieden werden. Ein theoretischer Konflikt liegt dann vor, wenn Behauptungen mit Gesetzescharakter aufgestellt werden, die eine gleichzeitige Realisierung zweier oder mehrerer Ziele zwangsläufig ausschließen⁵⁾.

Bei einer faktischen Konkurrenzsituation hingegen wird nicht behauptet, daß es theoretisch unmöglich sei, bestimmte Ziele gleichzeitig zu erreichen; vielmehr sind es faktische Gründe, die einer gleichzeitigen Realisierung der Ziele im Wege stehen.⁶⁾ Zu diesen faktischen Gründen zählen insbesondere die bestehende Rechts- und Wirtschaftsordnung, soziale und psychologische Gründe sowie außen- oder innenpolitische Faktoren.⁷⁾ Im Rahmen der faktischen Konkurrenzsituation

1) Knips, a.a.O., S. 73

2) Ders., a.a.O., S. 70

3) Wissenschaft und Politik, in: E. Topitsch (Hrsg.), Probleme der Wissenschaftstheorie, FS für V. Kraft, Wien 1960, S. 224

4) Die Forderung nach Vollbeschäftigung, in: Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre, hrsg. v. Katholisch-Sozialen Institut der Erzdiözese Köln, Köln 1968, S. 65

5) Watrin, a.a.O., S. 65

6) Vgl. Knips, a.a.O., S. 77

7) Vgl. Watrin, a.a.O., S. 65; s. auch Knips, a.a.O., S. 76 f, der zwischen "bedingten" und "unbedingten" Inkompatibilitäten unterscheidet, die jedoch der Differenzierung von Albert und Watrin entspricht.

tuation konkurrieren die Ziele nicht zwangsläufig miteinander, sondern "ökonomische Gesetzmäßigkeiten führen dazu, daß unter bestimmten Bedingungen ein Mehr von dem einen nur auf Kosten des anderen zu erreichen ist".¹⁾

Mit diesen Ausführungen wird deutlich, daß die logische Vereinbarkeit²⁾ der Ziele als Bedingung für die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ziele des § 1 StWG ausreicht; diese liegt - wie festgestellt - vor. Mögliche Konfliktsituationen auf theoretischer oder faktischer Basis (s.o.) sind nicht geeignet, die These von der prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele aus den Angeln zu heben.³⁾

Das 2. Kapitel behandelte die Argumente, die zur Annahme der ökonomischen Gleichrangigkeit anzuführen sind. Im 3. Kapitel wird nach den Bedingungen der Gleichrangigkeit der Ziele gefragt, die im Rahmen der Auslegung des § 1 StWG vorliegen müssen. Dabei sind die bisher gewonnenen Ergebnisse von grundlegender Bedeutung.

1) J. Klaus, Makroökonomische Wahlhandlungen, ZfgesStW 123 (1967), S. 110

2) In diesem Sinne wohl auch Fahr-Becker, a.a.O., S. 81, wenn er davon spricht, daß eine prinzipielle Unvereinbarkeit bisher nicht nachgewiesen werden konnte.

3) Mögliche Konkurrenzsituationen werden im 5. Kapitel behandelt.

3. KAPITEL

EINFACHGESETZLICHES BEDINGUNGSGEFÜGE

Im Folgenden soll nun anhand der dargelegten¹⁾ Interpretationsmethoden § 1 S. 2 StWG im Hinblick auf das Verhältnis der vier Ziele zueinander untersucht werden. Dabei ist zunächst - möglicherweise unter Vernachlässigung praktischer Erwägungen - von der historischen und systematischen Auslegungsart auszugehen. Danach sollen die grammatische und die teleologische Interpretationsmethode zur Anwendung kommen, die es ja ermöglichen, wirtschaftswissenschaftliche Begriffsinhalte bei der Auslegung der Rechtsnorm zu berücksichtigen.²⁾ Diese Vorgehensweise erlaubt uns, in transparenter Weise zu verdeutlichen, ob das nach historischen und systematischen Gesichtspunkten gewonnene Ergebnis mit der Lösung, die wirtschaftliche Erkenntnisse verwertet, konform geht, oder ob sich unterschiedliche Resultate ergeben. Im letzteren Fall ist es erforderlich, sich unter entsprechender Begründung für eine Lösung zu entscheiden.

I. Historische Interpretationsmethode

Auslösendes Moment für die Schaffung des StWG war die konjunkturelle Überhitzung im Jahre 1965.³⁾ Insbesondere als Folge der importierten Inflation stiegen auch in der Bundesrepublik Deutschland die Preise im Jahre 1964 stark an.⁴⁾ Im Jahre 1965 war schließlich ein erster Höhepunkt erreicht: Durch die im Inland entstandene Übernachtfrage entwickelte sich ein extremer Einfuhrsog, der zur Folge hatte, daß der

1) Siehe 1. Kapitel S. 16 ff

2) Vgl. 1. Kapitel, S. 30

3) Vgl. Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 31

4) Vgl. Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 62

noch im Jahre 1964 bestehende Überschuß der Leistungsbilanz mit dem Ausland von 5,4 Mrd. DM in ein Defizit von 400 Mio. DM umschlug.¹⁾

Trotz dieser Entwicklung expandierten die öffentlichen Haushalte weiter, obwohl sich ihre Einnahmen verringert hatten.²⁾ Diese Parallelpolitik entfaltete eine prozyklische Wirkung und hatte damit einen nicht unwesentlichen Anteil an der konjunkturellen Überhitzung. Die Bundesbank hingegen ergriff restriktive Maßnahmen, insbesondere wurde der Diskontsatz erhöht. Dies führte zu schweren Störungen auf dem Kapitalmarkt mit hohen Zinssteigerungen.

Damit war nun auch in der Öffentlichkeit der Gedanke wach geworden, wirtschafts-, finanz- und kreditpolitische Maßnahmen zu koordinieren, insbesondere eine bessere Abstimmung zwischen Kreditpolitik und Finanzwissenschaft aller öffentlichen Körperschaften zu erreichen.³⁾

Entscheidenden⁴⁾ Einfluß auf die nunmehr entbrannte Diskussion hatte das im Februar des Jahres 1966 von der Kommission für die Finanzreform vorgelegte "Gutachten über Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland". Der Schwerpunkt dieses sog. **Troeger** - Gutachtens lag "in der Entwicklung eines Instrumentariums, mit dem Gesetzgebung und Verwaltung die öffentliche Finanzwirtschaft im Bundesstaat besser als bisher ordnen und rationalisieren können".⁵⁾

Am 4.7.1966 verabschiedete die Regierung den "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität".⁶⁾ Dieser lautete:

1) Vgl. Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 32

2) Vgl. Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 62

3) Vgl. Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 32

4) In Anlage 1 des Nachtrags zum Wirtschaftsbericht der Bundesregierung 1963, vorgelegt von der Bundesregierung im Jahre 1964, sind zwar ein Plan für die Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums und Ansätze bezüglich einer antizyklischen Finanzpolitik zu finden (s. B-Tags-Drucks IV 1752 v. 8.6.1964), jedoch blieb die Darstellung in "theoretischen Schuhen" stecken; vgl. Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 32.

5) Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 18

6) Vgl. E. Osterwald, Die Entstehung des Stabilitätsgesetzes, Frankfurt/M - New York 1982, S. 76

"Bund und Länder haben ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, daß sie zur Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen".¹⁾

Dieser Regierungsentwurf stellte die wirtschaftspolitischen Ziele nicht gleichrangig nebeneinander, sondern der Wahrung des Geldwertes wurde der Vorrang eingeräumt; alle anderen Ziele sollten darauf bezogen sein.²⁾

Dieser Vorrang der Wahrung des Geldwertes, wie er sich formulierungsmäßig im Regierungsentwurf niedergeschlagen hatte, wurde im wesentlichen wie folgt begründet:

"In der Nachkriegszeit waren das wirtschaftliche Wachstum und ein damit steigender Beschäftigungsgrad kaum je gefährdet. Die Stabilität des Preisniveaus blieb dagegen - von kurzen Zeiträumen abgesehen - ständig bedroht; in den letzten Jahren ist dies besonders augenfällig geworden".³⁾ Grundsätzlich seien die konjunkturpolitischen Ziele als gleichwertig anzusehen. Daraus folge, daß Bund und Länder jeweils das Ziel mit Vorrang anstreben müssen, das am wenigsten verwirklicht sei. Dies treffe gegenwärtig für die Geldwertstabilität zu.⁴⁾

Damit wird deutlich, daß der Regierungsentwurf zwar keine Rangfolge hinsichtlich aller vier wirtschaftspolitischen Ziele festlegte, jedoch ohne Zweifel der Stabilität des Preisniveaus den Vorrang einräumte. Die restlichen Ziele sind - gleichsam auf "Platz zwei" gesetzt - untereinander als gleichwertig anzusehen. Der preisstabilisierende Charakter des Entwurfs wurde auch zum Zeitpunkt der ersten Beratung der Entwürfe am 14./15.9.1966 herausgestrichen.⁵⁾ Zu dieser

1) B-Tags-Drucks. V/890, S. 3

2) Vgl. Möller, Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 1

3) B-Tags-Drucks. V/890 S. 8

4) Ebenda, S. 12

5) Vgl. Osterwald, a.a.O., S. 77; vgl. auch die Äußerungen des CDU-Abgeordneten Luda, der das Stabilitätsgesetz als ein "Währungssicherungsgesetz" bezeichnete; siehe Osterwald, a.a.O., S. 77 m.w. Nachw..

Zeit hatte sich die konjunkturelle Lage erneut geändert. Die auf Preisstabilität gerichteten Maßnahmen der Bundesbank führten zu einem derartigen Rückgang der Investitionen, daß alle Anstrengungen fortan auf das Ziel, ein weiteres Absinken der Konjunktur zu verhindern, gerichtet waren.¹⁾ Insbesondere die SPD, damals noch in der Opposition, wollte Wachstumsgedanken und -probleme stärker berücksichtigt wissen. Entsprechend der parlamentarischen Praxis wurden die Entwürfe in die Ausschüsse verwiesen; dort wurde der von der SPD geforderten Wachstumsausrichtung des Stabilitätsgesetzes durch eine Neuformulierung des § 1, der die Gleichrangigkeit von Preisniveaustabilität und wirtschaftlichem Wachstum verankern sollte, erheblicher Widerstand entgegengesetzt.²⁾ Die Arbeit der Ausschüsse wurde jedoch durch die (unerwartet) hereinbrechende Wirtschaftskrise und das Ende der Regierung Erhard für zwei Monate unterbrochen.³⁾ Die ehemals schon günstige Position der SPD⁴⁾ wurde durch den Regierungswechsel - Bildung der sog. Großen Koalition - abermals erheblich gestärkt.⁵⁾ Die koalitions- politisch starke Stellung der SPD gegenüber der CDU/CSU ermöglichte es nunmehr der SPD, eine stärkere Wachstumsausrichtung des Entwurfs und die Aufnahme prozeßpolitischer Instrumente endgültig durchzusetzen.⁶⁾ Die Entwürfe lauteten nunmehr "Gesetz zur Förderung der Stabi-

1) Vgl. Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 63

2) Osterwald, a.a.O., S. 84

3) Vgl. Zuck, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 63; Osterwald, a.a.O., S. 85

4) S. Osterwald, a.a.O., S. 85, der darauf hinweist, daß die SPD vor dem Regierungswechsel aufgrund der Sperrminorität in der Lage war, das gesamte Gesetzesvorhaben zu blockieren.

5) Ders., a.a.O., S. 85

6) Vgl. Osterwald, a.a.O., S. 87, der ebenda unter Hinweis auf die Frankfurter Rundschau v. 12.5.1967 betont, daß die Union "die Kröte schlucken" mußte, da sie angesichts der Arbeitslosigkeit bei dem Scheitern der Großen Koalition und eventuell anstehender Neuwahlen mit Legitimationseinbußen rechnen mußte und somit über keine politisch erfolgversprechende Alternative verfügte.

lität und des Wachstums der Wirtschaft".¹⁾ Das am 14.6.1967 in Kraft getretene Gesetz enthält in § 1 S. 2 die Maßgabe, daß die Maßnahmen gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beizutragen haben.

Vergleicht man nun § 1 des Regierungsentwurfs und § 1 der endgültigen Fassung, so ist zu konstatieren, daß in § 1 des Regierungsentwurfs dem Ziel der Wahrung des Geldwertes der Vorrang eingeräumt wurde. Diese Betonung der Preisniveaustabilität hat der historische Gesetzgeber jedoch in der endgültigen Fassung des § 1 StWG nicht übernommen. Vielmehr hat der historische Gesetzgeber durch die Umformulierung zum Ausdruck bringen wollen, daß die vier Ziele als gleichrangig anzusehen sind.²⁾ Die historische Interpretationsmethode stützt somit die These von der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele.

II. Systematische Interpretationsmethode

Die in § 1 StWG erwähnten Ziele finden sich (teilweise) auch in anderen, wirtschaftlich ausgerichteten Gesetzen. Die folgende Untersuchung soll klären, in welchem Verhältnis zueinander die Ziele in den einschlägigen Vorschriften stehen; damit einher geht die Frage, ob die hier vorgenommene Interpretation des § 1 StWG (grundsätzliche Gleichrangigkeit aller Ziele) hinsichtlich der relevanten Normen aus systematischen Gründen haltbar ist.

1) In dieser Veränderung der Bezeichnung spiegelt sich die stärkere Betonung des Wachstums als Zielpunkt volkswirtschaftlicher und finanzpolitischer Maßnahmen wider; vgl. Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 35. Die Abkürzung "StWG" hat sich indes gegenüber der Formel "StabG" (noch) nicht ganz durchgesetzt.

2) So Münch in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 35

1. Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹⁾

Art. 104 EWGV lautet: "Jeder Mitgliedstaat betreibt die Wirtschaftspolitik, die erforderlich ist, um unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten".

Zunächst fällt auf, daß das Wachstumsziel nicht erwähnt wird; dieses hatte zum Zeitpunkt der Vertragsformulierung noch keinen Eingang in das wirtschaftspolitische Zielbündel gefunden.²⁾ Allerdings ist es nach Art. 2 EWGV die Aufgabe der Gemeinschaft, "eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung ... zu fördern".³⁾ Weiterhin ist bemerkenswert, daß das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Bezugnahme auf das Gleichgewicht der Gesamtzahlungsbilanz konkretisiert und mit dem Hinweis auf das "Vertrauen in die (eigene) Währung" erweitert ist.

Die Auffassungen hinsichtlich des Verhältnisses der Ziele differieren; unter Vernachlässigung des historischen Verständnisses und mit der Argumentation, daß die Systematik des EWG-Vertrages eine entsprechende verbale Hervorhebung des Ziels des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz erforderlich machte,⁴⁾ wird vorwiegend unter Heranziehung teleologischer Erwägungen die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele

1) Vertrag vom 25.3.1957, BGBl. II, S. 766

2) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 119

3) Vgl. zu Art. 2 EWGV Fahr-Becker, a.a.O., S. 47 f

4) So weist Molitor in Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1, 3. Aufl., Baden-Baden 1983, Art. 104 Rdnr. 5 darauf hin, daß Art. 104 EWGV im Kapitel 2 "Zahlungsbilanz" steht, während Art. 103 EWGV im Kapitel 1 "Konjunkturpolitik" steht. Zum Verhältnis von Art. 103 zu Art. 104 EWGV siehe auch C.-M. Klisch, Die Konjunkturpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1974, S. 53 ff.

des Art. 104 EWGV betont.¹⁾ Die vier in Art. 104 EWGV aufgeführten Größen lassen sich auf drei zurückführen, da das Vertrauen in die Währung von der Preisstabilität und der Ausgeglichenheit der Zahlungsbilanz abhängt.²⁾

Eine andere Auffassung rückt grammatikalische und historische Aspekte in den Vordergrund. Unter Beachtung der Satzstellung des Art. 104 EWGV wird dem Erfordernis des Zahlungsbilanzausgleichs ein gewisser Vorrang eingeräumt.³⁾ Diese Ansicht bestätigen die amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung zum EWG-Vertrag, wo als Ziele des Art. 104 EWGV, die jeder Mitgliedstaat bei seiner Wirtschaftspolitik zu verfolgen hat, nur die Sicherung des Gleichgewichts der Gesamtbilanz und die Aufrechterhaltung des Vertrauens in die Währung genannt werden.⁴⁾

Art. 104 EWGV ist als eine echte Verpflichtung der Mitgliedstaaten und nicht nur als eine Absichtserklärung aufzufassen.⁵⁾ Diese Vorschrift enthält einerseits keine Garantie einer ausschließlichen einzelstaatlichen Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik, schließt aber andererseits eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft

1) Molitor in Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, a.a.O., Art. 104 Rdnr. 5; Klisch, a.a.O., S. 51; G. Rambow, Die Rechtsfragen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, A. Clauder i. Zus.arbeit mit 28 Autoren, Bonn 1972, S. 113

2) Vgl. Klisch, a.a.O., S. 39, Fußn. 42

3) Vgl. Kommentar zum EWG-Vertrag, hrsg. von E. Grabitz, München 1984, Art. 104 Rdnr. 11; siehe auch Klisch, a.a.O., S. 44 f, der betont, daß in den Sprachen der anderen Mitgliedsländer die Beschränkung der "Wirtschaftspolitik" auf die Zahlungsbilanz und die Währung noch deutlicher zu Tage tritt, da Satzbau und Wortlaut jeweils in einem Halbsatz die Beachtung der Preisstabilität und die Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades auf die Zahlungs- und Währungspolitik beziehen.

4) Vgl. B-Tags-Drucks. 3440/1957 Anlage C, S. 131, zitiert nach Klisch, a.a.O., S. 45

5) Vgl. Grabitz, Kommentar, a.a.O., Art. 104, Rdnr. 10; insoweit kommt also auch Art. 169 EWGV (Anrufung des Gerichtshofes durch die Kommission) zur Anwendung.

auf diesem Gebiet aus.¹⁾ Will die Bestimmung nicht ihren Sinn verlieren, so muß den Mitgliedstaaten eine Teilzuständigkeit auf wirtschaftspolitischem Terrain erhalten bleiben, denn die wirtschaftspolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten werden dort vorausgesetzt.²⁾ Dies heißt zunächst, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, das Zielbündel des Art. 104 EWGV zu realisieren; insoweit steht es nicht mehr im Belieben der Mitgliedstaaten, welche wirtschaftspolitischen Ziele sie anstreben.³⁾ Jedoch bleibt die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten dort erhalten, wo eine Kollision mit den EWG-rechtlichen Verpflichtungen ausgeschlossen ist.⁴⁾ So konnte denn auch § 1 StWG um das Wachstumsziel erweitert werden, obwohl "die anderen in Art. 104 genannten Ziele - rechtlich gesehen - dadurch relativiert werden".⁵⁾ Die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten besteht aber auch hinsichtlich der gesetzlichen Normierung des Rangverhältnisses der Ziele; denn es geht hier nicht um die Frage, **welche** wirtschaftspolitischen Ziele von den Mitgliedstaaten zu realisieren sind, sondern **in welchem Maße** die (festgelegten) Ziele anzustreben sind. Damit ist § 1 StWG in beiden Fällen mit Art. 104 EWGV vereinbar: einmal die Interpretation des § 1 StWG, die von einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele ausgeht, als auch zweitens die Auslegung, die in § 1 StWG eine wie auch immer geartete Rangfolge der Ziele sieht.

2. § 3 des Bundesbankgesetzes⁶⁾

§ 3 BBG lautet: "Die Deutsche Bundesbank regelt mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, den

1) Vgl. ebenda, Art. 104, Rdnr. 7

2) So mit Recht Grabitz, *Kommentar*, a.a.O., Art. 104 Rdnr. 7; siehe auch Fahr-Becker, a.a.O., S. 49

3) Vgl. Fahr-Becker, a.a.O., S. 49

4) So auch ders., a.a.O., S. 49

5) Rambow, *Rechtsfragen*, a.a.O., S. 113

6) Bundesbankgesetz v. 26.7.1957 (BGBl. I, S. 745)

Geldumlauf und die Kreditversorgung mit dem Ziel, die Währung zu sichern, und sorgt für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und im Ausland". Zu fragen ist, ob § 3 BBG einer Auslegung des § 1 StWG hinsichtlich der prinzipiellen Gleichrangigkeit in irgendeiner Weise entgegensteht. Die Antwort hängt zunächst von der Interpretation des § 3 BBG selbst ab.

Im Gegensatz zu Art. 104 EWGV und § 2 SVRG ist die Aufgabenstellung der Deutschen Bundesbank sehr abstrakt gehalten.¹⁾ Die in § 1 StWG genannten Zielsetzungen werden hier nicht explizit erwähnt; der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die Aufgabe der Deutschen Bundesbank näher zu definieren.²⁾ Dementsprechend groß ist folglich die Anzahl der konkretisierenden Auffassungen im Schrifttum.

Eine Meinung setzt den Begriff "Währungssicherung" im wesentlichen mit der Wahrung der Stabilität³⁾ des Preisniveaus gleich.⁴⁾ Auch Brockhausen⁵⁾ lehnt eine Ausweitung des § 3 BBG auf alle Ziele des § 1 StWG ab, da dann auch die Bundesbank die Entscheidung zu treffen hätte, welches der gleichrangigen Ziele des § 1 StWG in einer bestimmten Situation Vorrang haben müsse. Diese Priorität könne aber nur durch die Bundesregierung festgelegt werden. Eine solche einschränkende Auffassung berührt indes die Interpretation des § 1 StWG im Sinne einer grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele nicht.

Eine andere Auffassung sieht den Ausdruck "Währungssicherung" in § 3 BBG als einen Oberbegriff für die vielfältigen Aufgaben der Deutschen

1) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 119

2) Berger, a.a.O., S. 86; zu einer möglichen Unterscheidung zwischen Aufgabe der Deutschen Bundesbank und Ziel dieser Aufgabe ders., a.a.O., S. 45 ff

3) Zur Stabilität als Rechtsproblem siehe grundlegend J. Bärmann, Stabilität als Rechtsproblem, Teil 1: Programmatische Übersicht über das Gesamtproblem, Mainz 1976

4) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 203; H. Fögen, Geld- und Währungsrecht, München 1969, S. 67; H. Schönte, Bank- und Börsenrecht, 2. Aufl., München 1976, S. 379; H.J. Hahn, Die Deutsche Bundesbank im Verfassungsrecht, BayVBL 1982, S. 36 f

5) A.a.O., S. 206, 190

Bundesbank an; diese versteht dies dahin, daß die Bundesbank innerhalb der vier Ziele des § 1 StWG den jeweils optimalen Kompromiß zu finden und einzuhalten habe.¹⁾ Nach dieser Interpretation umfaßt also die "Währungssicherung" die Sorge um Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wachstum.²⁾ Dieses Ergebnis wird auf unterschiedlichem Wege gewonnen. **Berger**³⁾ leitet infolge des ökonomischen Zusammenhangs von innerer und äußerer Stabilität, Beschäftigungslage und Wachstum der Wirtschaft obiges Ergebnis unmittelbar aus § 3 BBG ab und sieht in der Pflicht der Bundesbank, für Vollbeschäftigung und Wachstum zu sorgen, nicht nur die Unterstützung der Politik der Bundesregierung gemäß § 12 BBG.

Eine andere Auffassung geht davon aus, die Bundesbank sei schon vor dem StWG an die entsprechenden Ziele gebunden gewesen, wie vor allem den Beratungen zum Bundesbankgesetz zu entnehmen sei.⁴⁾

Ein dritter Begründungsversuch zieht § 12 S. 1 BBG heran, wonach die Deutsche Bundesbank verpflichtet ist, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Die Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik seien aber in § 1 StWG fixiert worden.⁵⁾

Schließlich wird argumentiert, daß die Bundesbank zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts i.S.d. § 13 Abs. 3 StWG gehöre und

1) Vgl. Hahn, BayVBl 1982, a.a.O., S. 36

2) So v. Spindler/Becker/Starke, Die Deutsche Bundesbank, 4. Aufl. Stuttgart u.a. 1973, S. 15, 194; Berger a.a.O., S. 86 ff; Hoffmann (-Riehm), Rechtsfragen der Währungsparität, a.a.O., S. 220

3) A.a.O., S. 86 ff, S. 94; a.A.: Fögen, Geld- u. Währungsrecht, a.a.O., S. 66

4) Vgl. v. Spindler/Becker/Starke, a.a.O., Einf. B III 1, S. 18 f

5) Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 119; vgl. auch H.-U. Franzke, Geldhoheit und Währungssteuerung, Frankfurt/M 1964, S. 158

deshalb auf die Einhaltung der Ziele des § 1 StWG verpflichtet sei;¹⁾ an anderer Stelle wird daraus gefolgert, daß die Bundesbank sogar von den Planzielbestimmungen der Bundesregierung gemäß § 1 StWG abhängig sei.²⁾

Damit ist zu überprüfen, ob die verschiedenen Interpretationen des § 1 S. 2 StWG mit § 3 BBG rechtlich harmonisieren. Zunächst fällt auf, daß in § 3 BBG - bei der "weiten" Interpretation - eine Zuordnung der Zielkomponenten nicht vorgenommen wird, während in § 1 S. 2 StWG doch eine gewisse Festlegung der Zielkomponenten durch das Adverb "gleichzeitig" erfolgt, woraus die hM eine Gleichrangigkeit zumindest der drei Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht folgert.

Legt man die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele in § 1 S. 2 StWG zugrunde, die dann ihren Niederschlag auch in § 3 BBG findet,³⁾ so sind beide Vorschriften miteinander vereinbar. Ausgehend von dieser grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Währungs- und konjunkturpolitischen Ziele ist die Argumentation, daß die Sorge der Deutschen Bundesbank in besonderem Maße der Preisstabilität gilt, widerspruchsfrei.⁴⁾

1) So Hoffmann (-Riem), Währungsparität, a.a.O., S. 220; Möller, Kommentar, 2. Aufl., a.a.O., § 13 Anm. 4; Stern in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 286; a.A. Hahn, BayVBl 1982, S. 34; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 481 m. Fußn. 68; Hahn, BayVBl. 1982, S. 34, sieht in § 13 StWG lediglich Entscheidungsträger mit haushaltsrechtlichen Befugnissen angesprochen. Zu bemerken ist noch, daß das BBG als lex prior specialis gegenüber § 13 StWG aufgefaßt werden kann.

2) So H. Faber, Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, Baden-Baden 1969, S. 43

3) Vgl. Berger, a.a.O., S. 99: Die Bundesbank habe von einer grundsätzlichen Gleichordnung der ihr obliegenden Währungs- und konjunkturpolitischen Zielsetzung auszugehen.

4) So Berger, a.a.O., S. 99. Die besondere Sorge der Deutschen Bundesbank um die Preisstabilität ergebe sich insbesondere aus der Funktion der Bundesbank im staatlichen Gefüge.

Bekannt man sich indes zu einer Rangfolge der Ziele im Rahmen des § 3 BBG und bezeichnet a priori die Geldwertstabilität als das oberste Ziel der Bundesbank, so harmonisieren § 3 BBG und § 1 StWG dann nicht, wenn die Gleichrangigkeit der Ziele des § 1 StWG angenommen wird und § 3 BBG im Lichte des § 1 StWG auszulegen ist; eine Übereinstimmung ist aber bei obiger Auslegung des § 3 BBG (Geldwertstabilität als vorrangiges Ziel) dann zu erreichen, wenn in § 1 StWG selbst die Stabilität des Preisniveaus als erstes Ziel anerkannt wird.

Derartige mögliche Disharmonien sind indes dann zu vermeiden, wenn man - wie z.B. **Berger** - die Zielsetzungen, wie sie in § 1 S. 2 StWG umschrieben sind, aus § 3 BBG selbst heraus entwickelt und insoweit § 12 BBG als Einfalltor für das Einfließen des § 1 StWG verschließt und die Deutsche Bundesbank nicht¹⁾ zu den juristischen Personen des öffentlichen Rechts i.S.d. § 13 Abs. 3 StWG²⁾ zählt.

3. § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung³⁾

§ 2 S. 2 und 3 SRG lautet: "Dabei soll er (der Sachverständigenrat, d. Verf.) untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden".

Vergleicht man § 2 SRG und § 1 StWG, das ca. 4 Jahre später in Kraft getreten ist, so ist eine gewisse Differenz zwischen den beiden Vor-

1) A.A.: Gutmann/Klein/Paraskewopoulos/Winter, Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-New York 1976, S. 86

2) Oder man stellt sich auf den Standpunkt, § 13 Abs. 3 StWG verpflichte die Bundesbank nur in ihren haushaltsmäßigen Dispositionen auf die Zielsetzungen des § 1 StWG. So Berger, a.a.O., S. 108.

3) Gesetz v. 14.8.1963 (BGBl. I. S. 685)

schriften festzustellen, obwohl bereits vor der Verabschiedung des StWG im Schrifttum teilweise darauf hingewiesen wurde.¹⁾

§ 2 SRG läßt einmal die Metapher vom "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" vermissen. Zum zweiten soll der Sachverständigenrat seine Untersuchungen so führen, daß die Realisierung der wirtschaftspolitischen Ziele "gewährleistet" werden kann. Nach § 1 StWG hingegen sollen Bund und Länder zur Realisierung der Ziele lediglich "beitragen".²⁾ Drittens soll der Sachverständigenrat in seinen Untersuchungen auch die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen einbeziehen. In § 1 StWG fehlt indes das Ziel der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen.³⁾ Dessen ungeachtet läßt sich aber auch feststellen, daß die Teilziele des § 1 S. 2 StWG den Untersuchungszielen des § 2 S. 2 SRG entsprechen. Im Hinblick auf die unmittelbare "Verwertung" der Gutachten des Sachverständigenrates durch die Wirtschaftspolitiker ist dies eine "sinnvolle Identität".⁴⁾ Infolge dieser Identität kann die Klärung der Frage nach dem Verhältnis der Ziele in § 2 SRG entsprechende Schlüsse bezüglich § 1 S. 2 StWG ergeben. Die meisten Literaturhinweise beziehen sich jedoch auf § 1 StWG; damit wird implizit die Frage nach dem Verhältnis der Ziele in § 2 SRG mitbeantwortet. Ist indes § 2 SRG Ausgangspunkt der Überlegungen, stellt sich die gleiche Problematik, die unseren Untersuchungsgegenstand bildet.

1) So z.B. Arndt, Ein Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, Konjunkturpolitik 12 (1966), S. 158 f

2) Vgl. auch K. Wegner, Im Blickpunkt: Sachverständigenrat und Konjunktur- und Wachstumspolitik der Bundesregierung seit 1964, Frankfurt/M 1981, S. 229: "Identisch in der Zielrichtung, aber nicht identisch in der Intensität".

3) Für § 2 SRG bedeutet die Einbeziehung der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen, daß die wirtschaftliche Entwicklung, die sich im Lichte der Ziele des § 1 StWG als effizient erweist, möglicherweise gemäß § 2 SRG anders zu beurteilen ist. Vgl. L. Neumann, Im Sinne der "normalen Wissenschaft", in: Zehn Jahre Sachverständigenrat, hrsg. v. R. Molitor, Frankfurt/M 1973, S. 18.

4) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 119

Erwähnt seien noch die Vorschriften, in denen die Ziele des § 1 StWG eine gewisse Rolle spielen, die jedoch für unser Vorhaben keine Bedeutung haben: §§ 22 - 24 AWG, § 6 II KWG, auf internationaler Ebene die Präambel des GATT und des Europäischen Währungsabkommens, Art. I des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds und Art. 1 Buchst. a, Art. 2 Buchst. c, d des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Unter Zugrundelegung der bisherigen Auslegungsmethoden läßt sich feststellen, daß sich aus der historischen Auslegung eine Gleichrangigkeit der vier Ziele des § 1 StWG ergibt. Die Auslegung nach systematischen Gesichtspunkten konnte zwar kein eigenständiges Ergebnis liefern, jedoch konnte dargelegt werden, daß der Interpretation des § 1 S. 2 StWG im Sinne einer grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele keine grundsätzlichen Hindernisse aus systematischen Erwägungen im Wege stehen.

Die bisherigen Ergebnisse wurden ohne wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen. Wie bereits dargelegt, können im Rahmen der grammatikalischen und der teleologischen Auslegung ökonomische Begriffsinhalte und Erkenntnisse berücksichtigt werden. Die grundsätzlichen Bedingungen einer ökonomischen Gleichrangigkeit der Ziele wurden bereits aufgezeigt¹⁾ und sind in die folgenden Ausführungen als Vorverständnis einzubeziehen.

III. Grammatikalische Interpretationsmethode

Auch im Rahmen dieser Auslegungsart gilt es, die Bedingungen darzulegen, die für eine Interpretation der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele vorliegen müssen. Die in § 1 S. 2 StWG gewählte Formulierung spricht zunächst prima facie gegen den Vorrang eines der Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Im Gegensatz zum Entwurf des § 1 StWG ist keines der Ziele formulierungsmäßig so herausgehoben worden, daß un-

1) Siehe 2. Kapitel

zweifelhaft der Vorrang eines der Ziele zu bejahen wäre. Vielmehr sind zumindest vom Wortlaut her die Ziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht als gleichrangig anzusehen. Die überwiegende Meinung leitet die Gleichrangigkeit der Ziele aus dem Adverb "gleichzeitig" ab.¹⁾

Jedoch ist zu bemängeln, daß diese Vorgehensweise häufig unzureichend begründet wird.

Betrachtet man den Wortlaut des § 1 S. 2 StWG, so sollen die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen²⁾ "gleichzeitig" zur Erreichung der Ziele beitragen. Damit soll jede Maßnahme³⁾ ihren Beitrag zur Realisierung möglichst aller im Gesetz genannten Ziele leisten.⁴⁾

1) Vgl. auch den Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestages, wonach es möglich ist, aus dem Wort "gleichzeitig" auf eine Gleichrangigkeit der Ziele zu schließen: Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen, Schr.-Ber. des Abg. Elbrächter über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, zu B-Tags-Drucks. V/1678, S. 5.

2) Der Begriff umfaßt sämtliche Instrumente, die irgendwelche Einflüsse auf die finanzielle Lage des Bundes haben oder auf Wirtschaftsordnung oder -ablauf einwirken können. Er ist also denkbar umfassend gewählt. So mit Recht Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 140. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur sind diverse Versuche unternommen worden, die Instrumente der Wirtschaftspolitik zu systematisieren. Hier sei auf eine Einteilung von Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 68 ff, zurückgegriffen, der zunächst zwischen Instrumenten der Verhaltensanweisung, der -abstimmung und der -induzierung trennt. Letztere lassen sich wiederum in Maßnahmen der Informations-, Ordnungs- und (Prozeß-) Ablaufpolitik unterscheiden. Die Differenzierung nach ordnungs- und prozeßpolitischen Maßnahmen hat - soweit ersichtlich - auch im juristischen Schrifttum Eingang gefunden. Dabei setzt die Ordnungspolitik die Rahmenbedingungen und Strukturdaten für den Wirtschaftsablauf, während die Prozeßpolitik den Wirtschaftsprozess zu verändern sucht. Letzteres kann mit Hilfe mikro- und/oder makropolitischen Instrumente geschehen. Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 140 f, unter Bezugnahme auf Tuchtfeldt.

3) Verstanden als jede tatsächliche Handlung und jede Rechtshandlung, die eine wirtschafts- oder finanzpolitische Relevanz aufweisen kann; Stern in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 144.

4) Fahr-Becker, a.a.O., S.78

Dem Wortlaut nach bezieht sich also das Adverb "gleichzeitig" auf die entsprechend zu tätigenden¹⁾ Maßnahmen.

Von jeder Maßnahme soll also eine zweifache Wirkung ausgehen: erstens soll die entsprechende Maßnahme zur Realisierung der Ziele des § 1 StWG beitragen, d.h. jeder Einsatz eines Instruments muß die Ziele des § 1 StWG im Endeffekt tangieren. Zweitens muß die Beeinflussung der Zielgrößen durch die entsprechende Maßnahme gleichzeitig erfolgen, m.a.W., die Wirkung, die sich durch den Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments ergibt, muß sich uno actu hinsichtlich der Ziele entfalten; eine zeitlich gestaffelte Einwirkung - sei es auch auf alle Ziele des § 1 StWG - ist nicht zulässig.

Eine derartige sprachliche Auslegung ist jedoch aus ökonomischen Gründen nicht angebracht;²⁾ wie bereits ausgeführt,³⁾ sind die konjunkturpolitischen Einzelziele wie z.B. Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität nicht geeignet, um Instrumente an ihnen zu orientieren. Vielmehr werden die Strategien zur Erreichung eines Zieles auf Größen ausgerichtet, von denen angenommen wird, daß sie in einem direkten Zusammenhang mit dem anzustrebenden Zustand stehen⁴⁾. Der Einsatz eines Instruments tangiert also im Regelfall nicht die Zielgrößen, sondern "lediglich" die Zwischen- oder Stufen-Ziele. Erst diese wirken sich auf die Ziele des § 1 StWG aus. Durch diese notwendige Zwischenschaltung von Zwischenzielen sind Maßnahmen denkbar, die

1) Mit Recht dehnt Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 141, den Begriff der Maßnahme auch auf das bewußte Unterlassen aus, da in der Wirtschaftspolitik das Unterlassen einer Maßnahme eine ebensolche Einwirkung auf den Wirtschaftsablauf wie die Maßnahme selbst bedeuten kann.

2) Brockhausen, a.a.O., S. 23, spricht in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf Münch in: Stern/Münch (1. Aufl. des Kommentars) von einer sprachlich mißglückten Formulierung.

3) Siehe 2. Kapitel

4) Zimmermann/Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1975, S. 234, verwenden für diese Zwischen- oder Stufenziele den Ausdruck "strategische Größen". Die Ausrichtung auf strategische Größen ist insbesondere beim Einsatz prozeßpolitischer (quantitativer) Instrumente erforderlich.

nicht zugleich auf alle Einzelziele positiv einwirken.¹⁾ Damit ist wiederum die Problematik von Zielkonflikten angesprochen. Bezüglich des Zeitfaktors ist anzumerken, daß zeitliche Verzögerungen bei der Auswirkung beschlossener und durchgeführter Maßnahmen auf die wirtschaftspolitischen Ziele auftreten können.²⁾

Aus dieser ökonomischen Notwendigkeit heraus ist das Adverb "gleichzeitig" in erster Linie³⁾ auf die in § 1 S. 2 StWG aufgeführten Ziele zu beziehen. Der Begriff "gleichzeitig" verliert damit seine temporale Bedeutung, er ist vielmehr graduell auszulegen: "gleichrangig", "ohne Rangfolge", "ohne Rangunterschied".

Mit dieser erforderlichen sprachlichen Korrektur ist somit eine wesentliche Voraussetzung für die grammatikalische Auslegung der Ziele im Sinne einer prinzipiellen Gleichrangigkeit aufgezeigt.

Jedoch finden sich in der Literatur Stimmen, die von einer sprachlich bedingten Rangfolge der Ziele ausgehen.⁴⁾ Folgende Ansatzpunkte einer derartigen Interpretation lassen sich anführen:

- a) Da die Ziele Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand zuerst genannt werden, seien sie gegenüber den anderen Zielen als vorrangig anzusehen.
- b) Das Adverb "gleichzeitig" beziehe sich nicht auf alle Ziele des § 1 S. 2 StWG.
- c) Das Adjektiv "hoch" relativiere das Ziel "Beschäftigungsstand" und habe damit eine Nachrangigkeit dieses Ziels zur Folge.

1) Vgl. auch Brockhausen, a.a.O., S. 23; Papier, AÖR 98 (1973), S. 550

2) Sog. Wirkungslag; Überblick über die time-lags in der Wirtschaftspolitik bei Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 144

3) Da im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum auch die These vertreten wird, eine gleichzeitige Verwirklichung aller Ziele sei zumindest theoretisch nicht auszuschließen, kommt insoweit dem Adverb "gleichzeitig" eine interpretative Doppelfunktion zu. Für unser Vorhaben ist es aber erforderlich, den obigen Begriff in Richtung auf die Ziele des § 1 StWG zu interpretieren.

4) Vgl. die Übersicht im 1. Kapitel

- d) Die Präposition "bei" führe dazu, daß das Wachstumsziel eine Sonderstellung einnehme.¹⁾
- e) Die Adjektiva "stetig" und "angemessen" relativierten das Wachstumsziel, so daß dieses Ziel nur untergeordnete Bedeutung haben könne.
- ad a) Einer derartigen Interpretation kann auf keinem Falle zugestimmt werden. Hätte der Gesetzgeber mit der Aufzählung eine Rangfolge bestimmen wollen, hätte er dies deutlicher ausdrücken können, z.B. mit erstens, zweitens ... Mit Recht führt **Möller**²⁾ dazu aus, daß die Reihenfolge im Text keine Rangfolge enthalte.
- ad b) Die Frage, ob sich das Wort "gleichzeitig" auf alle Ziele bezieht, ist eng verbunden mit der Frage, ob das Wachstumsziel durch die Form einer adverbialen Wendung eine Sonderstellung erfahren hat oder nicht. Verneint man eine besondere Herausstellung des Wachstumsziels, so ergeben sich aus § 1 S. 2 StWG keine sprachlichen Hinweise, daß sich das Adverb "gleichzeitig" in der oben genannten Bedeutung nur auf bestimmte Zielgrößen bezieht.
- ad c) Eine Nachrangigkeit des Beschäftigungsziels kann auch nicht durch die Relativierung "hoch" begründet werden. Dies würde eine nicht zu vertretende Überbetonung der grammatikalischen Auslegung darstellen.³⁾
- Sicherlich beinhaltet die Zielformulierung "hoher Beschäftigungsstand" eine ökonomische Relativierung bezüglich des Zieles der Vollbeschäftigung. Dies bedeutet zunächst, daß

1) Dieser "Präpositionsstreit" (Brockhausen, a.a.O., S. 26) hat noch zu keiner einhelligen Auffassung geführt.

2) Kommentar, 2. Aufl., a.a.O., § 1 Rdnr. 8; zustimmend Berger, a.a.O., S. 74 Fußn. 1

3) So mit Recht Fahr-Becker, a.a.O., S. 79

nicht die Totalauslastung, sondern ein niedrigeres Level der Optimalauslastung anzusetzen ist.¹⁾ Wie jedoch ökonomische Erwägungen zeigen, ist diese Relativierung des Vollbeschäftigungsziels erforderlich. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die in der Wirtschaftswissenschaft vorgenommene kausale Untergliederung in vier Arten der Arbeitslosigkeit: die saisonelle, die friktionelle, die strukturelle und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit.²⁾ Hier interessieren in erster Linie die friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Die friktionelle Arbeitslosigkeit (Such- oder Fluktuationsarbeitslosigkeit) entsteht beim Arbeitsplatzwechsel, wenn zwischen der Aufgabe des alten und der Übernahme des neuen Arbeitsplatzes Zeit vergeht. Gründe dafür können sein: Gewinnung der Markttransparenz, Warten auf akzeptable Angebote, Entscheidungszeit.³⁾ Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist in natürlicher Weise in das marktwirtschaftliche System⁴⁾ eingebettet und trägt zu einer Verbesserung der Allokation der Arbeitskräfte bei.⁵⁾

Stobbe⁶⁾ subsumiert in diesem Zusammenhang unter den Begriff "Bodensatz-Arbeitslosigkeit" die aus Gesundheits-, Alters-, und anderen Gründen schwerverwendbaren Arbeitslosen.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit wird durch die im permanenten volkswirtschaftlichen Umformungsprozeß bedingte Änderung der Struktur der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots verursacht.⁷⁾ So kann das Angebot an Arbeitsleistungen einer

1) Fahr-Becker, a.a.O., S. 42

2) Siehe nur v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, 4. Aufl., a.a.O., S. 158; H. Maneval, Die Arbeitslosigkeit, WiSt 1979, S. 56

3) Maneval, WiSt 1979, S. 57

4) In diesem Zusammenhang sei auf die verfassungsrechtlich garantierte Arbeitsvertragsfreiheit hingewiesen.

5) Vgl. Maneval, WiSt 1979, S. 57

6) Gesamtwirtschaftliche Theorie, a.a.O., S. 390

7) Vgl. Geigant/Sobotka/Westphal, Lexikon der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Landsberg/Lech 1983, S. 45

genau bestimmten Art, (z.B. hinsichtlich Ausbildung, Alter, Geschlecht) größer als die Nachfrage nach diesen Leistungen sein; oder aber ist die Fähigkeit bzw. die Bereitschaft, sich an veränderte Arbeitsplatzforderungen auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, zu gering (mangelnde Mobilität der Arbeitnehmer in regionaler, beruflicher, familiärer Hinsicht u.ä.).¹⁾ Diese Art der Arbeitslosigkeit hängt prinzipiell mit den Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft zusammen; als Gründe für die strukturellen Wandlungen lassen sich beispielsweise rascher technologischer Wandel, starke und schnelle Schrumpfung eines Wirtschaftszweiges, demographische Faktoren, sich veränderndes Erwerbsverhalten anführen.²⁾ Die Ausführungen zur friktionellen³⁾ und strukturellen Arbeitslosigkeit machen deutlich,⁴⁾ daß eine Totalauslastung des Arbeitskräftepotentials nicht erreicht werden kann; die Arbeitslosenquote (als häufig verwendeter Indikator) wird daher immer einen Wert über Null haben.

Aus diesen ökonomischen Gründen war das Vollbeschäftigungsziel entsprechend zu relativieren; diesem Umstand hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er von vorneherein den Begriff "hoher Beschäftigungsstand" in § 1 StWG eingeführt hat. Das Ziel eines "hohen Beschäftigungsstandes" hat damit eine rechtliche Eigenständigkeit erhalten, die es nicht erlaubt, eine Relativierung im Sinne einer Nachrangigkeit dieses Zieles gegenüber den anderen Zielen des § 1 StWG vorzunehmen.

ad d) Besondere Berücksichtigung verdient der Streit um die Sonderstellung des Wachstumsziels. Es geht um die Frage nach den Voraussetzungen, die das Wachstumsziel als rechtsverbindliches

1) Vgl. Maneval, WiSt 1979, S. 57

2) Vergl. ders., a.a.O., S. 57

3) Zumindest die friktionelle Arbeitslosigkeit kann nicht durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beseitigt werden

4) Siehe auch Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 128

Ziel des § 1 StWG ansehen lassen.¹⁾

Möller²⁾ sieht im Wirtschaftswachstum nicht nur eine Zielkomponente, sondern auch eine "ständige Bedingung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik". Auch **Münch**³⁾ erkennt den "auffallenden sprachlichen Unterschied". Vornehmlich unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte und auf § 2 SRG kommt er zu dem Ergebnis, daß vom Gesetzgeber keinerlei Differenzierung der Ziele hinsichtlich ihres Ranges beabsichtigt sei. **Preiser**⁴⁾ sieht das Wachstum als "bloße Nebenbedingung des Gesetzes" an. **Müller-Römer**⁵⁾ kommt nach grammatikalischer Auslegung zu dem Ergebnis, daß die Formulierung des § 1 S. 2 StWG gegen eine Gleichrangigkeit von Wachstum und Stabilität spreche. Durch die Präposition "bei" habe eine deutliche Differenzierung zwischen den kurzfristigen Zielen konjunktureller Stabilität und dem langfristig erwünschten Wirtschaftswachstum im Wortlaut des § 1 StWG ihren Ausdruck gefunden. Wirtschaftswachstum sei nur ein mittelbares Ziel des StWG. Auch **Sponheuer**⁶⁾ sieht die Gleichrangigkeit der Ziele als durch den Wortlaut nicht voll gedeckt an. Seine Argumentation stützt sich auf einen Vergleich von Regierungsentwurf und endgültiger Fassung des § 1 StWG hinsichtlich der Verwendung der Präposition "bei". Im Regierungsentwurf habe diese Präposition bewirkt, daß die wirtschaftspolitischen Ziele nicht gleichrangig nebeneinander gestellt werden, sondern der Wahrung des Geldwertes der Vorrang gebühre. Dieselbe Bedeutung der präpositionellen Anfügung

1) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 170

2) Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 12

3) in Stern/Münch, 1. Aufl., § 1 II 2

4) Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit, ZfgesStW 123 (1967), S. 589

5) DÖV 1969, a.a.O., S. 703 f

6) A.a.O., S. 18

müsse auch für die geltende Fassung des § 1 StWG gelten.¹⁾

Die Bedingungen für eine Gleichrangigkeit der Ziele nach der grammatikalischen Auslegung gehen in zwei Richtungen: Die erste Möglichkeit besteht darin, argumentativ die Bedeutung der Präposition "bei" zu relativieren; zweitens liegt es nahe, die Interpretationsmethoden in den Vordergrund zu stellen, die zu dem Ergebnis der grundsätzlichen Gleichrangigkeit gelangen. Dabei bedarf es jedoch einer sorgfältigen Argumentation.²⁾

Zunächst sind die Argumente darzustellen, die möglicherweise die Bedeutung der präpositionellen Anfügung zu relativieren imstande sind.

Der obigen Auffassung **Sponheuers** kann mit dem Hinweis begegnet werden, daß in § 1 StWG im Gegensatz zum Regierungsentwurf das Adverb "gleichzeitig" enthalten ist. Dadurch wird die abstufende Wirkung der Präposition "bei" in gewisser Weise gemildert.

Die Deutung der Präposition "bei" dahingehend, daß diese notwendig sei, um materiell zwischen dem Wirtschaftswachstum und den übrigen Zielen zu differenzieren,³⁾ geht insofern fehl, als in der Wirtschaftstheorie deutlich zwischen den kurzfristigen Zielen konjunktureller Stabilität und dem langfristig erwünschten Wirtschaftswachstum unterschieden wird.⁴⁾ Selbst wenn man annimmt, daß der Gesetzgeber die oben angedeutete Differenzierung vornehmen wollte, so wollte er damit keinen Rangunterschied festlegen.⁵⁾

Nach Auffassung des Verfassers ist es vielmehr das Zugeständ-

1) Diese Argumentation ist den Ausführungen Sponheuers nicht explizit zu entnehmen, dürfte jedoch den Gedankengang Sponheuers widerlegen.

2) Siehe 1. Kapitel, S. 18

3) So Müller-Römer, DÖV 1969, S. 704

4) So mit Recht R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, a.a.O., S. 153, Fußn. 22

5) Fahr-Becker, a.a.O., S. 79

nis des Gesetzgebers an die formale Seite, das Wachstumsziel und die anderen Größen mit der Formel "bei" zu verbinden. Im nationalökonomischen Schrifttum zählt man zu den stabilitätspolitischen Zielen die Ziele der Vollbeschäftigung, der Preisniveaustabilität und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Stabilitätsziel ist also der Oberbegriff, der die soeben aufgezählten Ziele umfaßt.¹⁾ Diesem Stabilitätsziel steht das Wachstumsziel, ebenfalls als übergeordneter Begriff, gegenüber.²⁾ Hätte der Gesetzgeber die **einzelnen** Stabilitätsziele und das Wachstumsziel mit dem Wort "und" verbunden, so wären damit Ziele auf unterschiedlicher begrifflicher Ebene verbunden worden. Dieses Zugeständnis an die formale Seite konnte durch die Beifügung des Adverbs "gleichzeitig" mit dem Ziel ausgeglichen werden, das Wachstumsziel materiell den Stabilitätszielen anzugleichen.

Als weiteres Argument für eine Relativierung der Präposition "bei" läßt sich anführen, daß der Gesetzestitel bewußt auf das Wachstumsziel hin erweitert worden ist.³⁾ Dem steht nicht entgegen, daß das StWG praktisch nur konjunkturpolitische Instrumente zur kurzfristigen Beseitigung von Konjunkturschwankungen enthält,⁴⁾ während die Sicherung des Wachstums insbesondere ordnungspolitische Maßnahmen erfordert.⁵⁾ Das weitgehende Fehlen wachstumspolitischer Instrumente läßt sich insbesondere

1) Vgl. nur die Übersicht bei Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 98 f., und die Zielpyramide auf S. 57. Schon vor Erlaß des StWG subsumierte man diese Zielgrößen unter das "magische Dreieck".

2) Siehe ebenda; H. Frisch, Stabilität der Wirtschaft, München/Paderborn 1979, S. 4, spricht davon, daß das Wirtschaftswachstum als Ziel der Ablaufpolitik auf "einer anderen Ebene" als die restlichen Ziele liegt.

3) Brockhausen, a.a.O., S. 27

4) Vgl. auch Beyfuss, 10 Jahre Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 10, der lediglich in § 12 StWG gewisse Hinweise für eine Wachstumsorientierung sieht.

5) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 171

daraus erklären, daß zur Zeit der Gesetzgebung vorausgesetzt wurde, daß langfristig ohnehin ein befriedigendes Wirtschaftswachstum stattfindet.¹⁾

Einen interessanten Beitrag liefert v. Arnim²⁾, der sich gegen eine Abwertung des Wachstumsziels aufgrund der lediglich präpositionalen Erwähnung ausspricht, da das Wachstumsziel wegen seiner Bedeutung für die Realisierung der verfassungsrechtlichen Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit bereits vor und unabhängig von der Einführung des Art. 109 Abs. 2 GG und des § 1 StWG als wirtschaftspolitisches Grundziel verfassungsrechtlich anerkannt sei. Die Nennung des Wirtschaftswachstums müsse somit als Bestätigung dieser rechtlichen Anerkennung interpretiert werden.³⁾

Damit sind die Argumente aufgezeigt worden, die die Präposition "bei" dahingehend relativieren, daß auch das Wachstumsziel als gleichrangiges⁴⁾ Ziel aufzufassen ist. Jedoch sind auch die Argumente der Gegenseite beachtenswert. Differenziert man in der Weise, daß das Wachstumsziel nach grammatikalischer Auslegung kein den anderen Zielen gleichrangiges Ziel ist, so bedarf es einer Entscheidung auf der Ebene der Auslegungsm-

1) Vgl. ders., a.a.O., S. 171; angesichts der Wachstumsraten, die in der Bundesrepublik seit Beginn der 50er Jahre erzielt wurden, erscheint dies aus historischer Sicht verständlich. R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, a.a.O., S. 153, Fußn. 22, weist darauf hin, daß die Instrumente der Wachstumspolitik vielfach außerökonomischer Natur sind, z.B. Verbesserung der politischen Stabilität, institutionelle Reformen. Solche Instrumente waren für die Aufnahme in das StWG ungeeignet.

2) Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 171, unter Bezugnahme auf Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, a.a.O., S. 87: Verfassungsauftrag zu staatlicher Wachstumsvorsorge.

3) Ebenda, S. 171

4) Im Ergebnis aufgrund des "hochkomplexen Gehaltes" des § 1 StWG zustimmend: M. Schmidt-Preuß, Plan-Programm und Verfassung, Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz, DVBl. 1970, S. 536

thoden selbst.¹⁾

ad e) Selbst wenn man trotz sprachlicher Bedenken wegen der Präposition "bei" das Wachstumsziel unter diesem Aspekt als gleichrangiges Ziel auffaßt, so könnten dieser Interpretation noch die Adjektiva "stetig" und "angemessen" als relativierende Momente entgegenstehen.

Zunächst ist festzustellen, daß der Begriffsinhalt "stetig" von der zugrunde gelegten Wachstumsdefinition abhängt,²⁾ also möglicherweise erst auf der Ebene der Operationalisierung³⁾ des Zieles relativierend wirken kann. Wird unter Wachstum jede Mengensteigerung verstanden, so bedeutet die Forderung nach Stetigkeit des Wachstumsprozesses die Milderung von Konjunkturschwankungen, eine Zielsetzung, die schon in den Zielen eines stabilen Preisniveaus und eines hohen Beschäftigungsstandes enthalten sind.⁴⁾ Wird hingegen Wachstum als Steigerung des Produktionspotentials unabhängig vom Auslastungsgrad definiert, so impliziert die Forderung nach Stetigkeit die Konstanz der Wachstumsrate.

Die Konstanz der Wachstumsrate ist indes als ein vom Gesetzgeber festgelegtes Optimum zu verstehen. Eine solche Festlegung ist bei dem Wachstumsziel notwendig, da es sich hier um kein "Nullpostulat"⁵⁾ handelt. Unabhängig von unterschiedlichen Operationalisierungsmöglichkeiten bei den übrigen Zielen ist dort

1) Diese ist erst nach der teleologischen Auslegungsmethode vorzunehmen.

2) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 132

3) Ders., a.a.O., S. 132. Vgl. auch Enke, a.a.O., S. 20, der mit Recht betont, daß die Frage der Gleichrangigkeit nach grundsätzlicher Zielbenennung, Festlegung der Maßgröße und exakter Zielfixierung aufzuspalten ist. Auf der Ebene der Zielbenennung ist damit das Wachstumsziel in diesem Zusammenhang als gleichrangig aufzufassen.

4) Vgl. Hansmeyer, in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 133

5) So mit Recht Fahr-Becker, a.a.O., S. 68

der Nullpunkt als der Optimalzustand anzustreben; anders liegt es beim Wachstumsziel. Hier soll ja gerade ein Wert "über Null" angestrebt werden. Die Forderung nach einer Stetigkeit des Wachstumsziels ersetzt damit den Nullpunkt als fixiertes Optimum. In Erfüllung dieser Funktion hat damit das Adjektiv "stetig" keine relativierende Funktion dergestalt, daß das Wachstumsziel als nachrangiges Ziel aufzufassen wäre, sondern "festlegende" Funktion; eine explizite Festlegung des Optimums war bei den anderen Zielen nicht erforderlich.

Das Adjektiv "angemessen" besitzt nur dergestalt eine Aussagekraft, daß stets ein positives Wachstum anzustreben ist;¹⁾ im übrigen ist diese Beifügung als Leerformel²⁾ zu qualifizieren. Soweit **Hansmeyer**³⁾ darauf hinweist, daß sich jeder Politiker bei einer Kritik an der erreichten Wachstumsrate auf die Formel "angemessen" berufen und diese als seinen Zielen angemessen bezeichnen könne, so betrifft diese Relativierung des Wachstumsziels die Gesetzesausführung, jedoch nicht das normative Grundverständnis von § 1 StWG.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es verschiedener Überlegungen bedarf, um nach grammatikalischer Interpretationsmethode die Gleichrangigkeit bejahen zu können.

1) Möller, Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 12, aber mit der Einschränkung, daß **grundsätzlich** eine positive Zuwachsrates des Sozialprodukts vorhanden sein muß. Siehe auch Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 133

2) So mit Recht Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 133; zu den möglichen "spekulativen" Interpretationsmöglichkeiten vgl. ders., a.a.O., S. 132 f. Ebenfalls i.S. einer Leerformel Ahrns/Fesser, a.a.O., S. 125.

3) In: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 133

IV. Teleologische Interpretationsmethode

An dieser Stelle ist zunächst zu klären, welche Operationalisierungsmöglichkeiten sich für die Ziele des § 1 StWG anbieten; § 1 StWG selbst beinhaltet ja nur die grundsätzliche Zielbenennung.¹⁾ Im Vorgriff auf spätere Ausführungen sei hier schon erwähnt, daß es Sinn und Zweck an § 1 StWG gebieten können, insbesondere das Wachstumsziel in gewissem Umfang über die bisherige Interpretation hinaus auszulegen, was wiederum die Stellung des Wachstumsziels zu den anderen Zielen beeinflussen könnte.

1. Die anerkannten Konkretisierungsmaßstäbe

Die Wirtschaftswissenschaft war aufgerufen, brauchbare Maßstäbe für die Erfassung der Zielbereiche des § 1 StWG zu entwickeln. Neben der grundsätzlichen Zielbenennung ist zunächst eine Maßgröße festzulegen, anhand derer der Zielerreichungsgrad gemessen werden kann.²⁾

a) Hoher Beschäftigungsstand

Grundsätzlich kann der Beschäftigungsstand einer Volkswirtschaft durch das Verhältnis von beschäftigten Produktionsfaktoren zur Gesamtheit aller Produktionsfaktoren ausgedrückt werden.³⁾ Da jedoch eine solche Größe empirisch nicht faßbar ist, sind hilfsweise die verschiedenen Produktionsfaktoren isoliert zu analysieren.⁴⁾ Bezüglich der

1) Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 39, Fußn. 4, der darauf hinweist, daß auf eine Operationalisierung der Ziele bewußt verzichtet wurde, da ansonsten eine zu starke Einschränkung des Handlungsspielraums der Entscheidungsträger erfolgt wäre.

2) Die geringe Bedeutung, die das **Verteilungsziel** bisher gefunden hat, hängt insbesondere auch von den bescheidenen Möglichkeiten einer statistischen Erfassung ab; vgl. Tichy, Kredit und Kapital 1971, S. 13, Fußn. 28.

3) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 126

4) Ders., S. 126

Produktionsfaktoren Kapital und Boden sind insbesondere durch Meßschwierigkeiten¹⁾ nur Tendenzaussagen möglich;²⁾ so wird denn auch - jedenfalls für sich aus dem StWG ergebende Zwecke - der Beschäftigungs-

stand des Faktors Arbeit als Maßstab für den Beschäftigungsstand der gesamten Volkswirtschaft herangezogen.³⁾

Somit ist ein hoher Beschäftigungsstand dann gegeben, wenn das Arbeitspotential voll beschäftigt wird. Da jedoch die Schwierigkeiten erheblich größer sind, das Arbeitspotential zu erfassen als die Arbeitslosen zu ermitteln, wird der Begriff eines hohen Beschäftigungsstandes nicht direkt, sondern indirekt gemessen, indem die Arbeitslosigkeit ermittelt wird.⁴⁾ Als gebräuchlichste Maßgröße dient die Arbeitslosenquote; diese gibt den Anteil der gemeldeten Arbeitslosen an der Zahl der abhängigen Erwerbspersonen an.⁵⁾ Ein hoher Beschäftigungsstand gilt dann als erreicht, wenn die Arbeitslosenquote niedrig ist.

Gegen die Heranziehung der Arbeitslosenquote als eines aussagekräftigen Indikators werden einige Argumente ins Feld geführt. Beispielsweise wird das unfreiwillige, also das durch Mangel an Arbeitsplätzen erzwungene Ausscheiden von Rentnern, Hausfrauen und Ausländern aus dem Arbeitsprozeß nicht berücksichtigt.⁶⁾

Weder die Zahl der Überstunden noch die der Kurzarbeiter werden berücksichtigt; auch können Änderungen des Beschäftigungsstandes durch

1) Siehe dazu nur Gutachten des Sachverständigenrates 1968/69, S. 102 ff; 70/71, S. 124

2) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 126

3) Vgl. zu den unterschiedlichen Vollbeschäftigungsbegriffen P. Baumgarten/W. Mückl, Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik, Tübingen 1969, S. 60

4) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 31

5) So statt vieler: v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 158; Grunwald, a.a.O., S. 41; Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 126; Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 27

6) Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 42

Änderungen der Erwerbsquote kompensiert werden.¹⁾

Diese kurzen Hinweise mögen als Indiz dafür genügen, daß die Arbeitslosenquote nur einen bedingt geeigneten Arbeitsmarktdindikator darstellt.²⁾ So werden denn auch andere Indikatoren, wie die Zahl der offenen Stellen, Zahl der vermittelten Stellen und die Zahl der Kurzarbeiter (zusätzlich) herangezogen.

Nichtsdestoweniger ist die Arbeitslosenquote ein häufig benutzter Maßstab, der insbesondere auch von der Bundesregierung verwendet wird.

b) Stabilität des Preisniveaus

Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung kommt den Einzelpreisen eine zentrale Steuerungsfunktion zu: Der Preismechanismus dient als Steuerungsmechanismus zur Lösung der Probleme der Allokation einer dezentralisierten Volkswirtschaft.³⁾ Die Flexibilität der Einzelpreise als Folge von Produktivitätsänderungen ist die Hauptvoraussetzung für das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems.⁴⁾ Stabilisierung des Niveaus bedeutet daher nicht die Stabilität **einzelner** Preise, vielmehr ist Preisniveaustabilität dann gegeben, wenn sich ein Durchschnitt der Preise im Verlaufe eines Zeitraumes nicht ändert.⁵⁾

Als Indikatoren für die Entwicklung des Preisniveaus stehen zahlreiche Preisindices zur Verfügung, wobei insbesondere der sog. Deflator des Bruttosozialprodukts und der Preisindex für die Lebenshaltung von

1) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 127

2) Siehe genauer Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 27 f; kritisch auch Clement, WISU 1975, S. 483 ff

3) Siehe statt vieler: U. Baßeler/J. Heinrich, Wirtschaftssysteme, Würzburg-Wien 1984, S. 32ff

4) So mit Recht Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 123

5) Statt aller Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 13

Bedeutung sind.¹⁾ Der BSP-Index stellt die Preisentwicklung am umfassendsten dar, ist jedoch auch am wenigsten aussagekräftig.²⁾ Dieser Index erfaßt nur die Preisentwicklung der Produktionstätigkeit der Inländer, die Importgüterpreise werden nicht einbezogen. So ist es beispielsweise möglich, daß bei sinkenden Importpreisen ceteris paribus ein Anstieg des Preisindex zu beobachten ist; dies resultiert daraus, daß die Produktionsleistungen nicht als Summe von Waren und Dienstleistungen, sondern (u.a. wegen der außenwirtschaftlichen Verflechtung) nur als Differenz dargestellt werden können: Güter der letzten Verwendung abzüglich eingeführter Güter bzw. alle erzeugten Güter abzüglich aller Vorleistungen.³⁾ Da dieser Index auch die Preisentwicklung der Ausfuhr- und Investitionsgüter und die Gehaltsentwicklung der Staatsbediensteten enthält, diese Preise aber für die privaten Haushalte keine unmittelbare Relevanz besitzen, stehen in der wirtschaftspolitischen und juristischen Diskussion die Preisindizes für die Lebenshaltung im Vordergrund.⁴⁾ Das Statistische Bundesamt berechnet fünf Preisindizes für die Lebenshaltung, wobei hauptsächlich der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte herangezogen wird. Die Preisindizes für die Lebenshaltungskosten geben an, wie sich die Lebenshaltungskosten, also die Preise für das von einem typischen privaten Haushalt laufend gekaufte Gütersortiment, im Zeitablauf entwickeln.⁵⁾ Als Basis dient derzeit ein Waren-

1) Zur Zeit stehen 25 amtliche Preisindizes zur Verfügung; siehe das Verzeichnis der amtlichen Preisindizes im Gutachten der Deutschen Bundesbank v. 21.7.1965, Das Ausmaß der Geldentwertung seit 1950 und die weitere Entwicklung des Geldwertes, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 1968, Heft 3, S. 17.

2) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 123; ebenso Schmahl, Globalsteuerung, a.a.O., S. 22

3) Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 44; weiterhin ist anzumerken, daß der BSP-Preisindex nur alle halben Jahre berechnet wird.

4) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 154; Grunwald, a.a.O., S. 44

5) Vgl. ders., a.a.O., S. 154

korb mit rund 750 Gütern und Dienstleistungen, der das typische Nachfrageverhalten eines durchschnittlichen Haushalts widerspiegelt.¹⁾

Auf die Problematik, die diese Indexberechnung mit sich bringt, wie z.B. die Vergleichbarkeit von Waren, die Kaufgewohnheiten der Verbraucher, die Struktur des Warenkorbs, die Berücksichtigung von Qualitätsveränderungen der Waren und die Möglichkeit, die Preise staatlich zu regulieren, soll hier nicht näher eingegangen werden.²⁾

Trotz dieser - nur angedeuteten - Schwierigkeiten ist der Preisindex für die Lebenshaltung als der aussagekräftigste für die Entwicklung des Preisniveaus anzusehen; er hat allgemeine Anerkennung gefunden. Auch vom Sachverständigenrat wird dieser Index als konventioneller Maßstab anerkannt.³⁾

c) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Voraussetzung für eine erfolgreiche binnenwirtschaftliche Stabilitätspolitik in einer offenen Volkswirtschaft ist es, daß die außenwirtschaftlichen Beziehungen keine störenden Einflüsse auf die binnenwirtschaftlichen Ziele ausüben. Allgemein wird der Fall der konjunkturpolitischen Neutralität der Außenimpulse als außenwirtschaftliches Gleichgewicht bezeichnet.⁴⁾ Anknüpfungspunkt für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht ist die Zahlungsbilanz, die sich bekanntlich in die Leistung-, Kapital-, und die Geld- und Devisenbilanz aufgliedert. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht liegt nun vor, "wenn sich die grenzüberschreitenden Zahlungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Transaktionen bei den unentgeltlichen Leistungen sowie die als

1) Das Statistische Bundesamt hat im Mai 1984 die Berechnung der Inflationsraten an die Verbrauchergewohnheiten des Jahres 1980 angepaßt.

2) Vgl. dazu bspw. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 124 f; zu der weiteren Frage, ob ein Laspeyres- oder ein Paasche-Index verwendet werden soll, s. Streißler u.a., Relativierung, a.a.O., S. 220 ff.

3) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 125

4) Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 48

autonom zu betrachtenden Kapitalbewegungen, das heißt die von Zinsänderungen weitgehend unbeeinflussten Kapitalbewegungen, insgesamt ausgleichen".¹⁾ Die Übertragungsbilanz ist in der Bundesrepublik aufgrund von Überweisungen ausländischer Arbeitskräfte, Wiedergutmachungsleistungen und Beiträgen an internationale Organisationen defizitär; auch der Kapitalverkehr weist teilweise Defizite auf.²⁾ Zur Herstellung einer Gleichgewichtssituation ist somit ein Übermaß der Waren- und Dienstleistungsbilanz erforderlich. Das Ziel außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wird mit einem Prozentsatz gemessen, der das angestrebte Verhältnis von Außenbeitrag und Bruttosozialprodukt wiedergibt.³⁾

d) Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

Wie bereits angedeutet,⁴⁾ kann das Wachstum entweder durch eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Potentials oder durch die Ausdehnung des Potentials selbst herbeigeführt werden. Eine Mengensteigerung, herbeigeführt durch eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Potentials, ist indes bereits im Ziel des hohen Beschäftigungsstandes erfaßt. So wird dann auch Wachstum allgemein als Erhöhung der möglichen Produktionsmenge, d.h. als Erhöhung des Produktionspotentials definiert. Dies bedeutet eine begrifflich klare Trennung von konjunkturellem- und Wachstumsziel.⁵⁾ Damit liegt Wirtschaftswachstum dann vor, "wenn die Produktion von Gütern und anderen Leistungen mit einer Rate wächst, bei der ein hoher Beschäftigungsgrad des Arbeitspoten-

1) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 67

2) Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 48

3) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 67; der Außenbeitrag ergibt sich in der Zahlungsbilanz als Saldo der zusammengefaßten Handels- und Dienstleistungsbilanz.

4) Siehe S. 96

5) Grunwald, a.a.O., S. 51; Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 130

tials (Vollbeschäftigung) verwirklicht ist und das dazu erforderliche Sachkapital optimal ausgelastet wird".¹⁾ Die Veränderung des Produktionspotentials kennzeichnet die Wachstumsrate; dabei ist das Produktionspotential das potentielle Produktionsvolumen bei Vollbeschäftigung und optimaler Auslastung des dazu erforderlichen Sachkapitals.²⁾

Indes ergeben sich große methodische Schwierigkeiten, die Wachstumsrate als Veränderung des Produktionspotentials zu messen.³⁾ Als gebräuchlichster Indikator wird infolgedessen die jährliche prozentuale Veränderungsrate des realen Bruttosozialprodukts verwendet; bei langfristiger Betrachtungsweise wird oftmals gefordert, die Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf zu berechnen. Knüpft die Messung des wirtschaftlichen Wachstums an die Sozialproduktsberechnungen an, so lassen sich einerseits statistische Fehlerquellen⁴⁾ konstatieren, andererseits enthält der Maßstab "Sozialprodukt" selbst einige Mängel. So lassen sich folgende prinzipielle Einwände gegen diesen eindimensionalen monetären Indikator vorbringen:⁵⁾ Soziale Kosten und wohlfahrtsbeeinträchtigende Umweltbelastungen einer wachsenden Versorgung mit Gütern werden nicht berücksichtigt; öffentliche Güter werden falsch oder nicht bewertet, da für sie meistens keine Marktpreise existieren; Veränderungen gesellschaftlicher Institutionen sowie wohlfahrtssteigernde Veränderungen der Lebensbedingungen werden nicht berücksichtigt; der Indikator enthält keine Aussagen darüber, wie der reale Zuwachs des Bruttosozialprodukts verteilt wird; schließlich finden sich keine Aussagen hinsichtlich der qualitativen Zusammensetzung des produzierten Endprodukts.

Zusammenfassend läßt sich die Operationalisierung, wie sie auch von

1) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 49

2) Vgl. ders., a.a.O., S. 49

3) Vgl. A. Woll, Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968, S. 12 f

4) Siehe dazu Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 131

5) Siehe die Zusammenstellung von Ahrns/Feser, a.a.O., S. 131

der Bundesregierung vorgenommen wird, wie folgt darstellen:

Jahresdurchschnittliche

Arbeitslosenquote (in %)

$$q_t = \frac{\text{Zahl der Arbeitslosen}}{\text{Zahl der abhängig Beschäftigten}}$$

Preisniveaustabilität:

Änderung des Preisindex für den privaten Verbrauch

$$w_{pt} = \frac{\Delta_{pt} \text{ priv. Verbr.}}{\text{priv. Verbr.}_{t=1}} \times 100$$

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:

Anteil des Außenbeitrags am nominalen BSP (in %)

$$\left(\frac{X - M}{Y} \right)_t \times 100$$

Wirtschaftswachstum:

Zuwachs des realen BSP (in %)

$$w_{yt} = \frac{\Delta \text{ BSP}_t^{\text{real}}}{\text{BSP}_{t-1}^{\text{real}}} \times 100$$

wobei q = Arbeitslosenquote

w_p = Wachstumsrate des Preisniveaus

w_y = Wachstumsrate des Sozialprodukts

X = Export

M = Import

Y = Sozialprodukte

2. Zur Neuinterpretation des Wachstumsziels

Die bisherigen Ausführungen haben (stillschweigend) einen quantitativen Wachstumsbegriff zugrundegelegt, der lediglich auf die reale Produktionszunahme abstellte. Die Frage, ob ein so verstandenes quantitatives Wachstumsziel mit den anderen Zielen als gleichrangig anzusehen ist, war insbesondere nach grammatikalischen Gesichtspunkten nicht eindeutig zu beantworten.¹⁾ Im Folgenden ist zu untersuchen, ob nicht aus teleologischen Erwägungen heraus ein **modifizierter Wachstumsbegriff gerade einen Gleichrang dieses Zieles mit den anderen Zielsetzungen des § 1 StWG erfordert**. Damit wären in diesem Zusammenhang die Bedingungen für eine Gleichrangigkeit der Ziele aufgezeigt. Zunächst ist festzustellen, daß die Zielsetzung des § 1 StWG für sämtliche wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen des Bundes und der Länder verbindlich ist. Über die äußere Zugehörigkeit zu dem Gesetz hinaus kommt § 1 StWG eine umfassendere, gesetzesübergreifende Bedeutung zu.²⁾ Dies bedeutet zunächst in Verbindung mit Art. 109 Abs. 2 GG, daß es aus verfassungsrechtlicher Sicht möglich ist, je nach ökonomischer und konjunktureller Situation über den Aktionsrahmen des StWG hinaus anstelle oder ergänzend zu der kurzfristigen Nachfragesteuerung längerfristig angelegte ordnungs- und strukturpolitische Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 1 StWG zu ergreifen.³⁾ Aus einfachgesetzlicher Sicht heißt dies, daß die dem StWG

1) Jedoch wurden Argumente, die auch aus grammatikalischer Sicht den Gleichrang des Wachstumsziel begründen, aufgezeigt.

2) Vgl. auch M. Wiebel, Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes, Stuttgart u.a. 1971, S. 69

3) Vgl. Fischer-Menshausen, Grundgesetzkommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 11 b; ebenso: Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Art. 109 Rdnr. 36; so hat doch in den letzten Jahren die angebotsorientierte Konzeption mehr und mehr an Bedeutung gewonnen; insbesondere hat der Sachverständigenrat eine gewisse Abkehr von der Idee einer diskretionären Finanzpolitik vollzogen.

insgesamt zugrundeliegende Konzeption¹⁾ die Interpretation der Ziele des § 1 StWG nicht begrenzen kann.

Ausgangspunkt einer Neuorientierung des Wachstumsziels ist die Tatsache, daß sich die Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums seit Mitte der 70er Jahre erheblich geändert haben. So wurde zum einen erkannt, daß das Streben nach quantitativem Wachstum möglicherweise Existenzgrundlagen gefährden kann. Vollbeschäftigung stellt sich nicht mehr ohne weiteres als selbstverständliches Nebenprodukt einer wachsenden Wirtschaft ein.²⁾ Die gesellschaftspolitischen Negativkomponenten einer produktivitätssteigernden Wirtschaft treten mehr und mehr in den Vordergrund: So muß einmal die aufgrund zunehmender Produktivität mögliche Mehrproduktion nicht effektiv wohlfahrtssteigernd wirken (Stichwort: Produktion von Ungütern oder wachsende Obsoleszenz der Produkte); zum zweiten kann der Produktivitätszuwachs auch bei Erhöhung der Arbeitsbelastung und gleichzeitiger Freisetzung eines Teils der Arbeitskräfte erfolgen.³⁾ In diesem Zusammenhang gehen Vermutungen dahin, daß sich ein grundlegender technischer Wandel⁴⁾ in Richtung einer relativen Zunahme von Rationalisierungsinvestitionen bei relativer Abnahme der Erweiterungsinvestitionen vollzieht.⁵⁾ Zweitens gewinnt die Erkenntnis zunehmend an Bedeutung, daß bestimmte Produktionsfaktoren nicht nur relativ, sondern auch absolut knapp zu werden beginnen und gewisse Belastungsgrenzen überschritten werden.⁶⁾

1) Daß dies die keynesianische Theorie ist, ist wohl unbestritten; vgl. Heubes, WiSt 1978, a.a.O., S. 336.

2) Vgl. U.E. Simonis, Alternativen wirtschaftspolitischer Entwicklung, in: Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre, hrsg. v. Chr. Leipert, Frankfurt/M 1982, S. 295

3) Simonis, a.a.O., S. 296, spricht in diesem Zusammenhang von einer gesellschaftsspezifischen Ambivalenz produktivitätssteigernder Wirtschaft.

4) Der "technische Wandel" ist ein bedeutsamer Faktor des Produktivitätszuwachses der Wirtschaft.

5) Vgl. ders., a.a.O., S. 298

6) Vgl. ebenda, S. 308 f

Damit ist einmal die "Vorsorge für die materiell-ökonomischen Grundlagen einer weiteren Entwicklung der Menschheit"¹⁾ angesprochen, zum anderen geht es um die Daseinsvorsorge im grundsätzlich-biologischen Sinn, eine Vorsorge für Gesundheit und Leben der jetzigen und der kommenden Generationen durch Erhaltung der ökologischen Güter Luft, Wasser, Boden, Pflanzen und Tiere.²⁾

Drittens kann die Garantiestellung des Wachstums für die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Frage gestellt werden; gerade in den letzten Jahren hat sich gezeigt, daß das Problem der absoluten Armut weiterhin besteht und für bestimmte Gruppen unserer Gesellschaft aktueller denn je ist. Bei zu erwartenden rückläufigen Wachstumsraten der Wirtschaft besteht die Gefahr, daß der latente Verteilungskonflikt erneut aufbricht.³⁾ Schließlich besteht eine Vermutung dahingehend, daß rasch steigenden Grenzkosten der Produktion sinkende Grenzerträge gegenüberstehen. Objektiv verliert zusätzliches Wachstum seinen Sinn, wenn die realen, umfassend bilanzierten Kosten der (zusätzlichen) Produktion die realen Erträge übersteigen, wenn also die Folgekosten größer als der Produktionszuwachs werden; aus subjektiver Sicht gilt obiges, wenn die zusätzlichen Nutzeneinheiten, die weiteres Wachstum stiftet, negativ werden oder wenn der Nutzen, der aus der für zusätzliche Produktion aufgewendeten Arbeit entsteht, den Nutzen aus zusätzlicher Freizeit nicht aufwiegt.⁴⁾

Diese - nur angedeuteten - Erfahrungen, Einsichten und Vermutungen legen es nahe, die Art und Ausformung des Wirtschaftswachstums neu zu überdenken. So wurden denn auch unterschiedliche wirtschaftspolitische Positionen entwickelt; die Palette reicht von der Forderung nach "Nullwachstum" über verschiedene Konzepte normativ-bestimmten "quali-

1) H. Soell, Rechtsfragen des Umweltschutzes, WiR 1/1973, S. 86

2) Vgl. ebenda, S. 86

3) So mit Recht Simonis, a.a.O., S. 304

4) Simonis, a.a.O., S. 307

tativen Wachstums" bis zu Vorschlägen für einen "neuen Lebensstil".¹⁾

Im Vergleich zur Position des "Nullwachstums" hat die Konzeption des qualitativen Wachstums²⁾ breite Zustimmung erfahren und hat auch als Begriff Einzug in die offizielle Wirtschaftspolitik angetreten.

Im Rahmen rechtsfortbildender Gesetzesinterpretation ist unter Beachtung des möglichen Wortsinns das Wachstumsziel in Richtung auf qualitative Elemente hin auszulegen³⁾ ("qualitativer Wachstumsbegriff"). Diese Vorgehensweise erscheint möglich, da § 1 StWG selbst die Art des Wachstums nicht festlegt; grammatikalische Erwägungen stehen nicht entgegen. Oben wurde bereits erörtert, daß das Adjektiv "stetig" die Konstanz der Wachstumsrate ausdrückt. Auch für ein qualitatives Wachstum kann die Konstanz der Wachstumsrate als ein vom Gesetzgeber festgelegtes Optimum gelten. Das Adjektiv "angemessen" wurde im Rahmen des quantitativen Wachstumsbegriffs als Leerformel interpretiert. Im Zusammenhang einer qualitativen Auslegung des Wachstumsziels gewinnt die Formel "angemessen" sogar eine sinnunterstützende Funktion, als eben "Angemessenheit" auch eine qualitative Komponente zum Ausdruck bringen kann. Auf der Ebene der Zielnennung läßt sich qualitatives Wachstum dadurch kennzeichnen, daß der Struktur- gegenüber der Niveauelemente ein größeres Gewicht beigemessen wird.⁴⁾ Diese Interpretation ist für die grundsätzliche Zielbenennung - wie sie § 1 StWG vornimmt - ausreichend, da insofern der wesentliche Unterschied des qualitativen zum quantitativen Wachstum gekennzeichnet ist.

1) Vgl. Simonis, a.a.O., S. 318

2) Siehe nur Binswanger, Die ökologische Herausforderung an Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren, hrsg. v. A. Möller, Bonn 1984, S. 187 f; R. Frey, Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, a.a.O., S. 178 ff; Binswanger/Geissberger/Ginsburg, Der NAWU-Report, a.a.O., S. 121 ff; H. Majer (Hrsg.), Qualitatives Wachstum, Frankfurt/M, New York 1984.

3) Ansatzpunkte bei Fischer-Menshausen, GG-Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 12

4) Vgl. R. Frey, FS W. Jöhr, a.a.O., S. 182; siehe auch Binswanger, Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, in: WiR 33 (1981), S. 187

Mit dieser Neuinterpretation des Wachstumsziel ändert sich auch die in § 1 StWG zum Ausdruck kommende Interessenbewertung; erfordert eine "gestaltete Expansion" eine vermehrte staatliche Setzung von Rahmenbedingungen¹⁾, innerhalb derer sich das marktwirtschaftliche Geschehen abspielen kann, so zwingt die ratio legis des Gesetzes dazu, eine möglicherweise nach grammatikalischen Erwägungen gewonnene Nachrangigkeit des Wachstumsziels zu ignorieren. Gerade das oben entwickelte qualitative Wachstumsverständnis erfordert gegenüber den anderen Zielen des § 1 StWG eine gleichgeordnete Stellung, soll dem - längerfristig ausgerichteten - Wachstumsziel entsprechend Rechnung getragen werden.

Die dem Staat zusätzlich übereignete Verantwortung, die der Übergang vom quantitativen zum qualitativen Wachstum mit sich bringt, wird bei Konkretisierung des qualitativen Wachstumsziels deutlicher. Mit Recht wendet Simonis ein, daß die allgemeine Akzeptanz des Begriffs mit seiner Konkretisierung schwindet;²⁾ dieses "Phänomen" ist aber den anderen Zielen des § 1 StWG in gleichem Maße zueigen. Als eine mögliche Beschreibung des qualitativen Wachstums läßt sich folgendes anführen:³⁾

- 1) Qualitatives Wachstum ist ein Wachstum nach Maß. Dies bedeutet einen verlangsamten Anstieg der quantitativen Produktion. Daraus wird deutlich, daß auch ein qualitatives Wachstum (im Gegensatz

1) Zur Frage, warum die Wachstumsstrategie der Setzung von Rahmenbedingungen am ehesten dem qualitativen Wachstum in einem hochentwickelten, marktwirtschaftlich ausgerichteten Land wie der BRD entspricht, s. R. Frey, Wachstumspolitik, Stuttgart 1979, S. 36 ff; als weitere Strategien kommen in Betracht: Verzicht auf jegliche explizite staatliche Wachstumspolitik; Planung von Wachstumsprozessen im Rahmen eines nationalen Wirtschaftsplanes und Ausrichtung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf Verwirklichung dieser Planziele; staatliche Planung der Wachstumsvoraussetzungen insbesondere durch Beseitigung von Wachstumshemmnissen und -verzerrungen; Befürwortung des Nullwirtschaftswachstums; vgl. R. Frey, Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, a.a.O., S. 183 f.

2) Simonis, a.a.O., S. 320

3) Vgl. Binswanger/Geissberger/Ginsburg (Hrsg.), Der NAWU-Report, a.a.O., S. 122 ff

zur Position des "Nullwachstums") nicht auf die quantitative Komponente verzichten will und kann. Ein verlangsamter Anstieg der quantitativen Produktion gewährt aber einen Zeitgewinn, der es der Gesellschaft ermöglicht, neuen Formen des Wirtschaftens, der Güterproduktion und des Zusammenlebens vorzubereiten und anzuwenden.¹⁾

- 2) Qualitatives Wachstum bedeutet eine Entkoppelung zwischen dem Wachstum des Sozialproduktes und dem Wachstum des Energie- und Rohstoffverbrauches.
- 3) Qualitatives Wachstum heißt Verbesserung der Lebensqualität. Dies bedeutet, daß in verstärktem Maße die Güter anzubieten sind, die das Leben humaner machen und die in der Gesundheit eines Volkes, in seinem Gemeinschaftssinn und in seinem Bildungsstand ihren Ausdruck finden.²⁾ Dies bedeutet wiederum, daß die angebotene Gütermenge, die in der BSP-Rechnung ihren Niederschlag findet, nicht mehr unbesehen als Gradmesser für die Effizienz einer Volkswirtschaft bewertet werden darf.

Die oben aufgezeigte Definition des qualitativen Wachstums ist sicherlich nicht abschließend,³⁾ jedoch ist damit die Richtung aufgezeigt worden, auf die der Begriff des qualitativen Wachstums hinzielt. Im Punkt 3) der obigen Konkretisierung sind auch die Aufgaben des Umweltschutzes enthalten. Insbesondere die Belange des Umweltschutzes im Sinne der oben angesprochenen Vorsorge für die materiellökonomischen Grundlagen und der Daseinsvorsorge im grundsätzlich-biologischen Sinn

1) Vgl. ebenda, S. 123

2) Vgl. ebenda, S. 124

3) So faßt bspw. Binswanger, Die ökologische Herausforderung, a.a.O., S. 187 ff, das Programm des qualitativen Wachstums in 10 Punkten zusammen.

sind es, die den staatlichen Organen eine zusätzliche¹⁾ Verantwortung aufbürden.

Das Marktversagen im Bereich des Umweltschutzes wird in den Wirtschaftswissenschaften mit der Theorie der öffentlichen Güter²⁾ erklärt. Ein öffentliches Gut ist unter Nachfragegesichtspunkten dadurch gekennzeichnet, daß hier das Anschlußprinzip (im Gegensatz zu den privaten Gütern) nicht funktioniert; externe Effekte (Externalitäten), Unteilbarkeiten und sinkende Grenzkosten sind die "Angebotseigenschaften" eines öffentlichen Gutes. Externe Effekte bewirken, daß einzelne Wirtschaftssubjekte entweder nicht die Gesamtkosten tragen müssen oder nicht den Gesamtnutzen ziehen können, weil Kosten bzw. Nutzen ganz oder teilweise bei Dritten anfallen.³⁾

Die naturwissenschaftlich-technischen Eigenschaften von Umweltgütern bewirken nun das Auftreten von externen Effekten.⁴⁾ Aus rechtlich-ökonomischer Sicht bedeutet dies, daß an Umweltgütern keine privaten Eigentumsrechte begründet werden können, die den Rechtsinhabern die ausschließliche Nutzung von Umweltgütern ermöglichen.⁵⁾ Produktion und Konsum sind billiger und die Erträge höher, wenn die Umweltgüter kostenlos genutzt und mögliche Umweltschäden zu Lasten der Allgemeinheit beseitigt werden.⁶⁾

1) Hier soll nochmals betont werden, daß die vermehrte Verantwortlichkeit des Staates im Rahmen des qualitativen Wachstumsbegriffs die Interessenbewertung des § 1 StWG dahingehend verändert, daß auch das Wachstumsziel gegenüber den anderen Zielen als gleichrangig aufzufassen ist. Damit wird insbesondere auf die Auffassung Bezug genommen, die nach grammatikalischen Erwägungen eine Nachrangigkeit des Wachstumsziels bejaht.

2) Vgl. dazu nur P. Bernholz, Grundlagen der politischen Ökonomie, Bd. 1, Tübingen 1972, S. 144 ff; Musgrave/Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Bd., Tübingen 1975, S. 53 ff.

3) Vgl. G. Hartkopf/E. Böhne, Umweltpolitik 1, Opladen 1983, S. 81

4) Siehe näher dies., a.a.O., S. 81 f

5) So mit Recht dies., a.a.O., S. 82

6) Dies., a.a.O., S. 82

Damit steht also fest, daß sich die Preise für die Umweltgüter von selbst nicht rechtzeitig bilden, die die bestehenden Knappheitsverhältnisse anzeigen; fortschreitende Umweltzerstörung und Raubbau an den natürlichen Ressourcen sind die Folge.

Die zusätzliche Verantwortung des Staates geht nun dahin, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung (s. § 1 StWG) Knappheitsverhältnisse für die Umweltgüter zu simulieren¹⁾, die Produzenten und Konsumenten zu einem schonenden Umgang mit den Umweltgütern im Eigeninteresse zu zwingen.²⁾

Eine Wachstumspolitik, die sich in dieser Weise dem quantitativen Wachstum verschreibt, setzt die Anwendung neuer Maßkonzepte voraus; auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene muß die "rein ökonomische Sozialproduktsberechnung durch eine mehrdimensional konzipierte und nicht ausschließlich in Geldeinheiten bewertete gesellschaftliche Sozialberichterstattung" ergänzt werden.³⁾ Dafür wurden als Basiselemente die sog. sozialen Indikatoren entwickelt, die Auskunft über den Zustand und die Veränderung gesellschaftlicher Bereiche, Werte und Bedürfnisse geben sollen.⁴⁾

Der Entwicklungsstand der sozialen Indikatoren ermöglicht es infolge von Aggregations- und Bewertungsproblemen derzeit noch nicht, obigem Anspruch gerecht zu werden.⁵⁾ Unter politische Gesichtspunkten

1) Eine Privatisierung der Umweltgüter scheidet aus technischen und praktischen Gründen aus.

2) So im Ergebnis Hartkopf/Bohne, *Umweltpolitik* 1, a.a.O., S. 83

3) Ahrns/Feser, a.a.O., S. 131

4) Vgl. ebenda S. 131; s. auch E. Wille, Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle, in: *ORDO* 31 (1980), S. 127-151

5) Ein Indiz für die Schwierigkeit der Etablierung von Sozialindikatoren in der politischen Administration ist das Scheitern des OECD-Sozialindikatorenprogramms. Zu den Gründen für die Weiterentwicklung der Sozialindikatoren siehe neuerdings Chr. Leipert, Revision des Sozialproduktkonzepts und Nettowohlfahrtsmessung, in: *Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsmessung und Umweltqualität*, hrsg. v. U.-P. Reich /C. Stahmer, Frankfurt/M, Ney York 1983, S. 14 ff.

scheint es für die nahe Zukunft sinnvoll, das Bruttosozialprodukt als zentralen Indikator beizubehalten und qualitative Überlegungen gleichwie eine Ergänzung zum Bruttosozialprodukt miteinzubeziehen,¹⁾ als gänzlich vom Bruttosozialproduktsmaßstab abzugehen.

Zusammenfassend läßt sich für diesen Abschnitt folgendes festhalten: die Neuorientierung des Wachstumsbegriffs (vom rein quantitativen zum qualitativen Wachstum)²⁾ bringt innerhalb des § 1 StWG eine Verschiebung der Interessenbewertung mit sich, die es nicht erlaubt, das so definierte Wachstumsziel als nachrangiges Ziel aufzufassen. Die ratio legis des § 1 StWG gebietet vielmehr, die zusätzliche Verantwortlichkeit des Staates, die aus dem so modifizierten Wachstumsbegriff erwächst, in entsprechender Weise zu berücksichtigen.

Die Modifizierung des Wachstumsziels auf ein "Nullwachstum" hin bedeutet hingegen, daß das Wachstumsziel nicht als gleichrangig mit den anderen Zielen anzusehen ist, da insoweit die Abkehr von einem **positiven** Wachstum erfolgt. Überdies ist eine derartige Interpretation vom möglichen Wortsinn nicht mehr gedeckt.

Einer möglichen Revision des § 1 StWG bleibt es vorbehalten, das Ziel der "Umweltstabilisierung" neben oder anstelle des Ziels des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in den wirtschaftspolitischen Zielkatalog aufzunehmen.³⁾ Würde das Ziel "Umweltstabilisierung" gleichrangig neben die anderen Ziele gesetzt und gelänge eine gleichrangige Durchsetzung der umweltpolitischen Ziele, so wäre damit der Schritt von der sozialen Marktwirtschaft zur "öko-sozialen"⁴⁾ Marktwirtschaft getan.

1) Zum Stand der Forschung derartiger Ansätze vgl. Leipert, a.a.O., S. 20 ff

2) Nochmals sei klargestellt, daß auch das qualitative Wachstum weiterhin quantitative Aspekte mitumfaßt.

3) Vgl. auch Binswanger/Bonus/Timmermann, a.a.O., S. 66, die das qualitative Wachstum als **übergreifendes** Ziel der übrigen Ziele Umweltstabilisierung, Geldwertstabilisierung und Vollbeschäftigung sehen.

4) Hartkopf/Bohne, Umweltpolitik, a.a.O., S. 84

3. Die Beziehung der Sätze 1 und 2 zueinander

Im weiteren ist zu prüfen, ob sich aus der Beziehung von Satz 1 zu Satz 2 des § 1 StWG etwaige Bedingungen für die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele ergeben.

Dies setzt zunächst eine Klärung des Begriffs "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" voraus. Unter einem Gleichgewicht versteht man einen qualitativen Zustand, der sich durch den Ausgleich einander entgegengerichteter Kräfte auszeichnet und sich ohne Anstöße von außen ad infinitum reproduziert.¹⁾ Das Gleichgewichtskonzept, den Naturwissenschaften entlehnt, ist auch in den Sozialwissenschaften zu einem tragenden Prinzip geworden.²⁾ Durch die Verwendung des Gleichgewichtsbegriffs sowohl in der positiven als auch in der normativen Ökonomie hat sich eine Vielzahl von Gleichgewichtsbegriffen herausgebildet. Aus funktioneller Sicht werden folgende Gleichgewichtsdefinitionen in der Ökonomie angeführt:³⁾

- Gleichgewicht als Identität zwischen ökonomischen Größen
- Gleichgewicht als analytisches Instrument zur Erklärung der Wirklichkeit
- Gleichgewicht als analytisches Erklärungsinstrument hypothetischer Natur
- Gleichgewicht als normative Zielsetzung
 - a) als Leitbild für die Wirtschaftspolitik
 - b) als Integrationsformel von wirtschaftspolitischen Zielen

Eine Überprüfung der möglichen Gleichgewichtsfunktionen aus wirtschaftstheoretischer Sicht führt zu dem Ergebnis, daß nur das Gleichgewicht als normative Zielsetzung geeignet sein kann, als Ausgangs-

1) Geigant/Sobotka/Westphal, a.a.O., S. 264

2) Jedoch wird in neuester Zeit des Gleichgewichtskonzept in Frage gestellt; s. nur Holub, Der Konfliktansatz als Alternative zur makroökonomischen Gleichgewichtstheorie, Göttingen 1978.

3) Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 137 f; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 61; Fröchte-
nicht, a.a.O., S. 171 f

punkt einer rechtswissenschaftlichen Begriffsbildung zu dienen.¹⁾ Nach Fröchtenicht²⁾ hat ein Gleichgewicht als Identität zwischen ökonomischen Größen wegen des definitorischen Charakters keinen Wertgehalt; auch das Gleichgewicht als analytisches Instrument zur Erklärung der Wirklichkeit sei juristisch irrelevant, weil es nur den Zweck verfolge, reale Wirtschaftsprozesse und Zustände unter einem übergeordneten Gesichtspunkt zu erfassen und damit die Realität zu beschreiben und zu erklären.³⁾ Das Gleichgewicht als analytisches Erklärungsinstrument hypothetischer Natur stellt keine Wertkategorie dar, weil es "nur" ein Denkinstrument der ökonomischen Analyse ist, um logische Beziehungen zwischen ökonomischen Größen aufzuhellen.⁴⁾ Damit verbleibt für den Gleichgewichtsbegriff nur die Funktion des Gleichgewichts als normative Zielsetzung.⁵⁾ Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ist als Integrationsformel für verschiedene wirtschaftspolitische Ziele, aber auch als Leitbild für die Wirtschaftspolitik zu verstehen.⁶⁾ Die Entscheidung, ob ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht ist, ist damit grundsätzlich normativer Art. Betrachtet man nun das Verhältnis von Satz 1 zu Satz 2 von § 1 StWG, so erscheint es zunächst vordergründig so, als ob die Zwecke des § 1 S. 2 StWG zu den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichge-

1) So im Ergebnis Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 138; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 61; Fröchtenicht, a.a.O., S. 200

2) A.a.O., S. 172

3) Fröchtenicht, a.a.O., S. 200

4) Vgl. ders., a.a.O., S. 176 f

5) Dazu ausführlich Fröchtenicht, a.a.O., S. 177 ff; Brockhausen, a.a.O., S. 114 ff

6) So auch im Ergebnis Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 145; vgl. auch die Ausführungen von Fröchtenicht, a.a.O., S. 181 ff, wonach ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als Leitbild für die Wirtschaftspolitik nur geeignet ist, wenn es innerhalb einer vorgegebenen Zielfunktion angewendet werden kann. Insgesamt kritisch dazu: G. Bombach, Gleichgewicht - kein Ziel an sich, in: Der Volkswirt Nr. 52/53 (1960), S. 50 ff; R. Jochimsen, Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 23 ff.

wichts hinzutreten würden.¹⁾ Aus der Begründung des Wirtschaftsausschusses geht jedoch hervor, daß § 1 S. 2 StWG als eine Umschreibung des Inhalts des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angesehen wurde.²⁾ Im Sinne einer - abschließenden - Definition darf jedoch nicht gesprochen werden. Gegen eine abschließende Definition spricht einmal die Bildung von selbständigen Sätzen,³⁾ zum anderen der Sinn des § 1 S. 2 StWG: letzterer liegt vielmehr darin, die ablaufpolitischen Ziele gleichzeitig und im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern.⁴⁾ Das StWG umfaßt keinesfalls alle Merkmale des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁵⁾ Die Gesamtwirtschaft umschließt noch andere Bereiche, die, obwohl im StWG nicht genannt, trotzdem von der Bevölkerung wie auch von den Wirtschaftspolitikern als zum Zielbündel gehörig angesehen werden.⁶⁾

Aus diesen Gründen ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch die vier Ziele des § 1 S. 2 StWG nicht definiert, sondern konkretisiert.⁷⁾ § 1 S. 2 StWG erweist sich als eine zeitbedingte Ausprägung

1) Vgl. R. Zuck, Gefährdung der Ziele des § 1 Stabilitätsgesetz und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, DÖV 1967, S. 802

2) Schriftl. Bericht d. Abg. Dr. Elbrechter zu Drucks. V/678 S. 8, zitiert nach Zuck, DÖV 1967, S. 802

3) Fröchtenicht, a.a.O., S. 162

4) Zuck, DÖV 1967, S. 802

5) So mit Recht Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 121; Zuck, DÖV 1967, S. 802

6) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 121; als Beispiele lassen sich nennen: die verschiedenen Distributionsziele, die Konsolidierung des Haushalts sowie die bereits angesprochenen umweltpolitischen Ziele.

7) A.A. E. Stachels, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970, S. 3 f, der die Auffassung vertritt, bei der Aufzählung der Komponenten in § 1 StWG handle es sich "eher um eine Aufsplitterung in teilweise sich widersprechende Teilziele als um eine echte Konkretisierung" des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts;¹⁾ die Vorschrift bringt eine Umschreibung der als (zur Zeit) wesentlich erkannten Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit der immanenten Option der Berücksichtigung neuer Erkenntnisse. Die Besonderheit der Zielgrößen des § 1 StWG liegt zum einen darin, daß sie bloße Indikatoren aus der großen Zahl bekannter wirtschaftlicher Indikatoren sind, zum zweiten darin, daß sie zugleich für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht konstituierend sind, d.h. die Zielgrößen zeigen nicht nur angestrebte Wirtschaftsentwicklungen an, sondern sind selbst echte, eigenständige Ziele.²⁾

Für unsere Fragestellung bedeutet das dargelegte Verhältnis der Sätze 1 und 2 folgendes: Zwar wird das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch die vier Komponenten des S. 2 konkretisiert, **jedoch heißt dies a priori nicht**, daß die inhaltliche Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die vier, **in ihrer Relation zueinander gleichrangigen Ziele geschehen muß**.

Wie oben angedeutet, ist der Zielkatalog der Wirtschaftspolitik in § 1 StWG nicht vollständig erfaßt. Das StWG bezieht sich nur auf solche Ziele, die mit der Konjunktur- und Wachstumspolitik in engem Zusammenhang stehen.³⁾ Aus dem Fehlen bestimmter Ziele in § 1 StWG kann möglicherweise auf das Verhältnis der in § 1 StWG genannten Ziele zu den nicht erwähnten Zielen geschlossen werden, jedoch ergeben sich daraus keine Anhaltspunkte für die Relation der Ziele des § 1 StWG zueinander. Ein weiteres Eingehen auf diesen Aspekt erübrigt sich also.

Die bisherigen Ausführungen haben aufgezeigt, welche Bedingungen für die Gleichrangigkeit der Ziele im Rahmen der jeweiligen Auslegungsme-

1) Zuck, DÖV 1967, a.a.O., S. 802; siehe auch J. Müller-Volbehr, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München 1975, S. 54

2) Vogel/Wiebel, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 110

3) Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 139

thode vorliegen müssen. Wie sich gezeigt hat, bestehen nach der grammatikalischen Interpretation Bedenken gegenüber dem Ergebnis der Zielgleichrangigkeit, während historische und teleologische Gesichtspunkte dieses Ergebnis geradezu fordern. Legt man die obige Diskrepanz der gewonnenen Resultate zugrunde, so bedarf es einer Entscheidung bezüglich des Verhältnisses der einzelnen Auslegungsarten zueinander. Voraussetzung für die Gleichrangigkeit ist, daß die historische bzw. die teleologische Interpretationsmethode gewählt wird. Die eine Lösung geht dahin, von vorneherein der teleologischen Auslegung den Vorrang einzuräumen.¹⁾ Die andere Möglichkeit besteht in der sorgfältigen Begründung, warum hier gerade der teleologischen bzw. der historischen Auslegung der Vorzug zu geben ist. Entsprechende teleologische Gesichtspunkte (v.a. die Modifikation des Wachstumsbegriffs) wurden dargelegt.

1) So beispielsw. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 42. Aufl., München 1983, Einleitung VI 3 c

4. KAPITEL

VERFASSUNGSRECHTLICHES BEDINGUNGSGEFÜGE

Zunächst sei hier nochmals auf die Wechselbezogenheit von Verfassung und (einfachem) Gesetz hingewiesen, die eine verfassungsrechtliche Überprüfung erforderlich macht.¹⁾

Auch hier - auf verfassungsrechtlicher Ebene - gilt es, die Bedingungen für die Gleichrangigkeit der (Verfassungs-) Ziele aufzuzeigen; wie noch auszuführen sein wird, finden sich etliche Stimmen im verfassungsrechtlichen Schrifttum, die einem bestimmten Ziel verfassungsrechtliche Priorität einräumen.²⁾

Zunächst ist aber zu klären, ob in der Verfassung die Ziele hoher Beschäftigungsstand, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum ausgewiesen bzw. entsprechende Verfassungsaufträge zur Realisierung dieser Ziele verankert sind.

I. Die staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Wirtschaft

An dieser Stelle³⁾ werden das Sozialstaatsprinzip und Art. 109 Abs. 2 GG behandelt.

1) Siehe bereits 1. Kapitel, S. 28, und den Exkurs über das Verhältnis von Verfassungsrecht zu einfachem Gesetzesrecht bei Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 67 ff.

2) Vgl. nur M. Kittner, Recht auf Arbeit: oberster sozialstaatlicher Verfassungsgrundsatz, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Heidelberg, Karlsruhe 1981, S. 95 f, der dem Vollbeschäftigungsziel eine absolute Priorität einräumt; ebenso: M. Kriele, Menschenrechte zwischen Ost und West, Köln 1977, S. 42; siehe auch H.-P. Schneider, Art. 12 GG-Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, VVDStRL 43 (1985), S. 22.

3) Weiter unten werden noch die Grundrechte in die Betrachtung einbezogen.

1. Das Sozialstaatsprinzip

Nach Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland als "demokratischer und sozialer Bundesstaat" und als "sozialer Rechtsstaat" zu kennzeichnen. Der Begriff des sozialen Rechtsstaates bezeichnet die der staatlichen Gemeinschaft verfassungsmäßig vorgegebene bestimmte Wesensart.¹⁾ Damit werden Charaktermerkmale festgelegt, an denen das Gemeinwesen zu beurteilen ist, und Zielsetzungen vermittelt, die der Staat verwirklichen soll.²⁾ Die hM sieht mit Recht in der Sozialstaatsklausel keine bloße inhaltliche Deklamation,³⁾ sondern ein bindendes Verfassungsprinzip, ein rechtlich verbindliches Leitprinzip.⁴⁾

Über den zu erfassenden Inhalt der Sozialstaatsklausel herrscht indes weniger Einigkeit. Allgemein läßt sich der Sozialstaatsatz als eine Ermächtigung und Verpflichtung des Staates zur sozialordnenden Gestaltung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit umschreiben.⁵⁾

Aus historischem Verständnis heraus berechtigt und verpflichtet das Sozialstaatsprinzip zunächst, die "Ausnützung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen und unzureichendem Lohn zu unterbinden", eine "angemessene, gerechtere Güterverteilung durchzusetzen" und dadurch dem "Ausgleich der Klassengegensätze zu dienen".⁶⁾ Damit geht es zunächst um die Inschutznahme der wirtschaftlich Schwachen, um die Herstellung und Wahrung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicher-

1) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 252, unter Bezugnahme auf Gerber, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, AöR 81 (1956), S. 1 ff.

2) E. Benda, Industrielle Herrschaft und Sozialer Staat. Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, Göttingen 1966, S. 56 f

3) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 252

4) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 39

5) Siehe BVerfGE 5, 85 (198)

6) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 40 m.w. Nachw.

heit.¹⁾ Die Verpflichtung aus dem Sozialstaatsprinzip reduziert sich bei dieser - historisch geprägten - Auslegung vorab auf die Sicherung des Existenzminimums für jedermann.²⁾ Gemeint ist damit die unterste Versorgungsgrenze mit wirtschaftlichen Gütern, die ohne Verletzung der Menschenwürde (vgl. Art. 1 GG) dem einzelnen einen Lebensstandard ermöglicht, der ein - in dem jeweiligen Kulturbereich - angemessenes menschenwürdiges Dasein erst ermöglicht.³⁾ Mit dieser Auslegung der Sozialstaatsklausel ist zunächst die Forderung nach einem hohen Beschäftigungsstand begründet, da ein Minimum der materiellen Existenzsicherung - abgesehen vom subsidären Eingreifen von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen wie Arbeitslosengeld, -hilfe und Sozialhilfe - erst durch die Möglichkeit zur Arbeit erreicht werden kann.⁴⁾ So fehlen denn auch nicht die Stimmen im Schrifttum, die insoweit der Sozialstaatsklausel die Verpflichtung des Staates zur Vollbeschäftigungspolitik⁵⁾ entnehmen.⁶⁾ Die sonstigen Ziele wären nach den bishe-

1) Vgl. ebenda, S. 40

2) Vgl. E. Benda, Der soziale Rechtsstaat, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, Berlin, New York 1983, S. 523; ebenso Fröchtenicht, a.a.O., S. 254

3) So mit Recht Fröchtenicht, a.a.O., S. 255

4) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 255

5) Wenn im Folg. von "Vollbeschäftigungspolitik" die Rede ist, so ist dies identisch mit dem Begriff des hohen Beschäftigungsstandes; es wurde schon gezeigt, daß die Arbeitslosenquote niemals den Wert "Null" erreichen kann.

6) Siehe nur D. Wolf, Stabilitätspolitik im Bundesstaat, Diss. jur., München 1968, S. 32; E. Benda, Zur Berufsfreiheit der Arbeitnehmer, in: Mensch und Arbeitswelt, FS für J. Stingl, Stuttgart u.a. 1984, S. 42; P. Schwerdtner, Die Garantie des Rechts auf Arbeit - Ein Weg zur Knechtschaft, in: ZfA 1977, S. 68; P. Badura, Grundfreiheiten der Arbeit, in: FS für F. Berber, hrsg. v. D. Blumenwitz/ A. Randelzhofer, München 1973, S. 21; R. Scholz, Das Recht auf Arbeit in: Soziale Grundrechte, hrsg. v. Böckenförde/Jekewitz/Ramm, Heidelberg-Karlsruhe 1981, S. 82; ders., Die Berufsfreiheit als Grundlage und Grenze arbeitsrechtlicher Regelungssysteme, in ZfA 1981, S. 283; ders. in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 45; V. Schaub, Das Recht auf Arbeit im deutschen und italienischen Recht, Stuttgart u.a. 1981, S. 60.

rigen Überlegungen nur insoweit anzustreben, als es erforderlich wäre, den existentiellen Lebensstandard des Bürgers zu sichern.

Diese enge Auslegung des Sozialstaatsprinzips als reines Schutzprinzip für die wirtschaftlich Schwachen ist jedoch in dieser ausschließlichen Weise nicht mehr vertretbar.¹⁾ Sie übersieht, daß die Sozialstaatsklausel "staatliche Aktivitäten in grundsätzlich allen Bereichen des sozialen Bedarfs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Ordnung"²⁾ fordert und legitimiert. Die Sozialstaatsklausel als der "Prototyp des zukunftsorientierten Rechtsbegriffs"³⁾ muß den sich ändernden Verhältnissen gerecht werden; denn der Sozialstaat ist ein Staat der wachsenden Aufgaben, und der Katalog seiner Agenden ist dem Wandel unterworfen.⁴⁾ Stand zunächst die "soziale Frage" im Vordergrund, so traten später zusätzlich die teilweise gravierenden Fehlentwicklungen der (Gesamt-) Wirtschaft in das Bewußtsein der Bevölkerung.⁵⁾ Auszugsweise sei nur an die Wirtschaftskrise um das Jahr 1929, an die inflationären Tendenzen durch den Ölschock in den siebziger Jahren und an die möglichen Grenzen des Wachstums, die vom Club of Rome dargelegt wurden, erinnert. Damit ging auch eine Wandlung der Auffassung des Sozialstaatsprinzips einher; die Aufforderung an den Staat wurde laut, allen gesellschaftlichen Schichten zu einem entsprechenden Anteil an den Gemeinschaftswerten zu verhelfen und aktiv zur

1) Mit Recht wendet Fröchtenicht, a.a.O., S. 256 f ein, daß sich der Gehalt der Sozialstaatsklausel bei enger Auslegung auf das sozialfürsorgerische Element beschränke, das sich aber bereits aus Art. 1 GG ableiten lasse.

2) R. Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität unter der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung, in: Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, hrsg. v. D. Duwendag, Berlin 1976, S. 119 f

3) Benda, Der soziale Rechtsstaat, a.a.O., S. 522

4) Soell, WiR 1973, a.a.O., S. 86

5) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 40 f

Verhinderung oder Bekämpfung von Fehlentwicklungen tätig zu werden.¹⁾

Aus heutiger Sicht der Sozialstaatsklausel ist der Staat zur umfassenden Planung, Lenkung und objektiven Ausgestaltung der gesamten Wirtschafts- und Sozialordnung ermächtigt und verpflichtet.²⁾ **Scholz**³⁾ spricht in diesem Zusammenhang von einer umfassenden staatlichen Leistungs-, Gestaltungs- und Ordnungsermächtigung des Sozialstaatsprinzips.

Damit steht fest, daß die Sozialstaatsklausel eine aktive staatliche Politik dahingehend fordert, die Ziele der Preisniveaustabilität, des hohen Beschäftigungsstandes, des Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben. Allerdings bleiben die konkreten Inhalte und Maßnahmen dem staatlichen Gesetzgeber und seinem (demokratisch legitimierten) Konkretisierungsprimat überlassen.⁴⁾

-
- 1) Vgl. ebenda, S. 40; dabei ist unter Fehlentwicklung das Abweichen der Ergebnisse des wirtschaftlich-gesellschaftlichen Prozesses von den Gemeinwohlgrundwerten und ihrer Optimierung zu verstehen. Wie noch zu zeigen sein wird, sind die vier Ziele als Konkretisierungen der Gemeinwohlgrundwerte aufzufassen.
 - 2) So mit Recht J. Müller-Volbehr, Das Soziale in der Marktwirtschaft, JZ 1982, S. 134; für die Abstützung der Preisniveaustabilität durch das Sozialstaatsprinzip auch Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441, mit Hinweis auf die Entscheidung der BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit der Nominalwertbesteuerung v. 19.12.1978, NJW 1979, S. 1151 (1158); ähnlich Wolf, a.a.O., S. 27; für das Wirtschaftswachstum ders. a.a.O., S. 27 f. Aus dem Sozialstaatsprinzip wird auch die Verpflichtung des Staates zur Erhaltung der kollektiven Lebensbedingungen seiner Bürger abgeleitet. Vgl. Hartkopf/Bohne, a.a.O., S. 74, mit w. Nachw.. Das BVerfG leitet aus der objektivrechtlichen Funktion des Art. 2 Abs. 2 GG eine staatliche umweltbezogene Schutzpflicht ab; vgl. nur BVerfGE 49, 89 (140 ff); 53, 30 (57 ff); 56, 54 (73 ff).
 - 3) In: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 45
 - 4) Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 45; vgl. auch ders., Grenzen staatlicher Aktivität, a.a.O., S. 120; ders., Bundesarbeitsgericht und Arbeitsverfassung, in: 25 Jahre Bundesarbeitsgericht, München 1979, S. 514 f.

2. Art. 109 Abs. 2 GG

Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Die Vorschrift schafft über Art. 110 GG und die Parallelbestimmungen der Landesverfassungen sowie das Haushaltsgrundsätzegesetz hinaus eine unmittelbare verfassungsrechtliche Verpflichtung für die Aufstellung und Durchführung des Budgets von Bund und Ländern.¹⁾ Art. 109 Abs. 2 GG bedeutet in erster Linie eine verfassungsrechtliche Inpflichtnahme der öffentlichen Haushalte zur Beachtung gesamtwirtschaftlicher Belange.²⁾ Die staatliche Haushaltswirtschaft ist durch Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet, ihre erheblichen³⁾ gesamtwirtschaftlichen Lenkungsmöglichkeiten konjunkturpolitisch einzusetzen.⁴⁾ Dies bedeutet zugleich die verfassungsrechtliche Anerkennung der konjunkturpolitischen Budgetfunktion;⁵⁾ der Haushalt ist damit aus seiner ökonomisch neutralen Bedarfsdeckungsfunktion herausgeführt.⁶⁾ Gleichwohl tritt diese Konjunkturlenkungsfunktion im Leistungsstaat mit den gesetzlichen Leistungsverpflichtungen des Staates⁷⁾ zur Bedarfsdeckungsfunktion nur hinzu.⁸⁾

1) Vgl. Stern, in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 103

2) Vgl. ebenda, S. 103

3) Der Staatsanteil am Gesamtvolumen des Bruttosozialprodukts schwankt um die 50%-Marke.

4) Vgl. P. Franke, Verfassungsprobleme staatlicher Konjunkturlenkung, GewArch 1975, S. 287

5) Vgl. ebenda, S. 287

6) Vgl. Stern, in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 103

7) Damit wird sicherlich der politisch disponible Anteil am Gesamtetat erheblich reduziert; vgl. dazu K. Lange, Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der parlamentarischen Budgetbewilligung, Der Staat 11 (1972), S. 313 ff (317 ff).

8) Franke, GewArch 1975, S. 287 f; siehe auch Piduch, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 24

Art. 109 Abs. 2 GG bezieht sich unmittelbar nur auf die "Haushaltswirtschaft" von Bund und Ländern; jedoch ist zu Recht der hM zu folgen, die eine "Ausstrahlung" des Art. 109 Abs. 2 GG im Sinne eines umfassenden Verfassungsauftrages auf die gesamte Finanz- und Wirtschaftspolitik des Gemeinwesens anerkennt.¹⁾ Als Begründung läßt sich einmal anführen, daß über die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts mittelbar in fast alle Bereiche des staatlichen Finanz- und Wirtschaftswesens eingewirkt wird.²⁾ Andererseits ist der Gedanke der Effektivität anzuführen: denn nur wenn die Verpflichtung des Staates auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht auf einen Teilbereich staatlicher Tätigkeit beschränkt ist, kann sie sinnvoll und erfüllbar sein.³⁾

Durch die Aufnahme des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in das Grundgesetz hat dieser Ausdruck Rechtswertqualität erlangt und ist damit in das grundgesetzliche Wertsystem eingebettet.⁴⁾ In formaler Hinsicht ist der Begriff in Art. 109 Abs. 2 GG genau wie

1) So im Ergebnis J. Hanreich, Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. jur., München 1969, S. 27; Scheuner, Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht, a.a.O., S. 65 f; ders., FS H. Schäfer, a.a.O., S. 113; Papier, AöR 98 (1973), S. 548; P. Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 449; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 93; Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 14; a.A.: H. Liesegang, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft, Hamburg 1977, S. 67; einen Überblick über den Meinungsstreit um den Begriff der Haushaltswirtschaft gibt W. Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Bd. 2, Baden-Baden 1981, Art. 109 Rdnr. 5 ff.

2) So Hanreich, a.a.O., S. 27

3) Vgl. Papier, AöR 98 (1973), S. 549; relativierend Vogel/Wiebel, Art. 109 Rdnr. 124, wonach Bund und Länder **nicht** zur positiven Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet sind, aber dazu, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht negativ zu beeinträchtigen. Liesegang, a.a.O., S. 67, folgert die Ausweitung des Art. 109 Abs. 2 GG auf den Gesamtbereich der Wirtschaft (erst) **ivm** dem Sozialstaatsgebot, Art. 3 GG, und den wirtschaftlich relevanten Grundrechten.

4) Fröchtenicht, a.a.O., S. 201

der Gleichgewichtsbegriff in § 1 StWG zu interpretieren.¹⁾ Materiell sind unterschiedliche verfassungsrechtliche Gleichgewichtsdefinitionen zu unterscheiden; diese sind an anderer Stelle zu untersuchen. Hier geht es zunächst um die Frage, ob die vier Ziele (des § 1 S. 2 StWG) auch durch Art. 109 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert sind; denn die in § 1 StWG vorgenommene Interpretation des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Aufsplitterung in vier Komponenten ("magisches Viereck") ist durch den Verfassungsgeber nicht in Art. 109 GG aufgenommen worden. Diese Vorgehensweise entspricht zunächst der Grundtendenz der Verfassungsnormen, "gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Zustände nicht zu zementieren, sondern Entwicklungs- und Änderungstendenzen in allen Bereichen des Gemeinwesens zuzulassen, solange die unverrückbaren Werte nicht angetastet werden".²⁾ Der Inhalt der Verfassung muß notwendigerweise "in die Zeit hinein" offen bleiben, um "die Bewältigung der Vielfalt geschichtlich sich wandelnder Problemlagen"³⁾ zu ermöglichen. Damit steht es nicht an, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht des Art. 109 Abs. 2 GG **verengend und ausschließlich** im Sinne von § 1 S. 2 StWG zu interpretieren.⁴⁾

Da jedoch das StWG seine Ermächtigungsgrundlage in Art. 109 Abs. 3 und 4 GG findet, kann insbesondere Art. 109 Abs. 3 GG für die "äußere Grenzziehung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rechtssinne"⁵⁾ herangezogen werden. Mit dem Erlaß des StWG hat der Bundesge-

1) Gleichgewicht verstanden als normative Zielsetzung, gerichtet auf etwas Seinsollendes in imperativer Form; siehe auch Fröchtenicht, a.a.O., S. 200.

2) Fröchtenicht, a.a.O., S. 211

3) Hesse, Grundzüge, a.a.O., S. 12; vgl. auch M. Sinewe, Die Veränderungen des Artikels 109 Grundgesetz, insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen von Bund und Ländern zueinander, Diss., Mainz 1974, S. 147, wonach eine Verfassungsänderung nur bei grundlegend neuen Erkenntnissen erfolgen soll.

4) So mit Recht Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 10; Scheuner, Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, a.a.O., S. 114; Fröchtenicht, a.a.O., S. 211.

5) Fröchtenicht, a.a.O., S. 212

setzgeber dem ihm in Art. 109 Abs. 3 GG erteilten Auftrag, Grundsätze einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft aufzustellen, entsprochen.¹⁾ Damit bezeichnet der Zielkatalog des § 1 S. 2 StWG wesentliche Komponenten des grundgesetzlichen Gleichgewichtsbegriffs, jedoch nicht in erschöpfender Weise. Die vier Ziele des § 1 S. 2 StWG geben eine zeitbezogene und praktikable Umschreibung, aber keine authentische Interpretation der grundgesetzlichen Vorschrift.²⁾ "Implizit" sind also die Ziele des § 1 S. 2 StWG durch den Verfassungsauftrag des Art. 109 Abs. 2 GG als Verfassungsziele im Grundgesetz verankert.³⁾ **Schmidt-Preuß**⁴⁾ geht - für das Ziel der Preisniveaustabilität⁵⁾ - einen **mittelbaren Weg**: Er untersucht die verfassungsrechtlich relevanten Auswirkungen der inflationären Erscheinungen. Aus der verfassungsrechtlichen Bewertung inflationärer Prozesse und ihrer Konsequenzen zieht er dann Rückschlüsse auf den Stellenwert und Rang der Preisstabilität im Rahmen der Verfassung. Unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips, der Eigentumsproblematik, der funktionell-rechtlichen Kompetenzverteilung sowie der mittelfristigen Gefährdung der Grundlagen des Gemeinwesens billigt **Schmidt-Preuß**⁶⁾ im Ergebnis der Preis-

1) Vgl. Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 10

2) So auch Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 10; Scheuner, Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, a.a.O., S. 114; Zuck, DÖV 1967, S. 802; Pitschas, ZHR 143 (1979) S. 441; Fröchtenicht, a.a.O., S. 211; für dieses Ergebnis spricht auch die Tatsache, daß die 15. GG-Änderung gleichzeitig mit dem StWG verabschiedet wurde. Im Sinne einer "ersten, vorläufigen Orientierung" Vogel/Wiebel, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 84.

3) So ausdrücklich für die Stabilität des Preisniveaus Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441; siehe auch Scheuner, Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 66; Scholz, Kommentar, a.a.O., Art. 12, Rdnr. 46; ders., Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage, ZHR 141 (1977), S. 546.

4) Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdisziplinen, Baden-Baden 1977, S. 105 ff

5) Entsprechendes müßte dann unter Berücksichtigung der Auffassung von Schmidt-Preuß auch für die drei anderen Ziele gelten.

6) Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 129

stabilität einen überragenden verfassungsrechtlichen Stellenwert zu.¹⁾

Dieser Auffassung ist jedoch nicht zu folgen. Eine mittelbare verfassungsrechtliche Verortung ist insofern nicht erforderlich, als anzunehmen ist, daß der Verfassungsgeber mit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine Leerformel aufstellen wollte, die mit beliebigen wirtschaftspolitischen Inhalten ausgefüllt werden könnte.²⁾

Entgegen **Schmidt-Preuß** enthält der Verfassungsauftrag des Art. 109 Abs. 2 GG die "zentrale Verfassungsaussage"³⁾ zu den Zielen hoher Beschäftigungsstand, Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Die Grundziele des Zielbündels des § 1 StWG werden also in dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht des Art. 109 Abs. 2 GG "verfassungskräftig gesichert und zusammengefaßt".⁴⁾

3. Ergebnis

Mit den Ausführungen zum Sozialstaatsprinzip und zu Art. 109 Abs. 2 GG ist als Ergebnis für die weitere Untersuchung festzuhalten, daß die Komponenten des § 1 S. 2 StWG als Verfassungsziele im Grundgesetz verankert sind.⁵⁾ Was das Verhältnis von Sozialstaatsprinzip und Art. 109 Abs. 2 GG anbelangt, so ist dieses dahingehend auszulegen, daß

1) Dabei bedient er sich der Terminologie der Stufentheorie des Art. 12 GG (vgl. BVerfGE 7, 377 (400 f) ; vgl. dazu Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441, der die Frage stellt, **wie** hoch der solchermäßen begründete hohe verfassungsrechtliche Rang der Preisstabilität ist.

2) In diesem Sinn Papier AöR 98 (1973), S. 548

3) Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441

4) Scheuner, Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht, a.a.O., S. 66

5) Vgl. aber H. Huber/E. Tuchtfeldt, Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?, Staat und Politik Heft 11, Berlin 1970, S. 38, der eine derartige Staatszielbestimmung als ein "verfassungsrechtliches Gespenst" bezeichnet.

die allgemeine aufgrund des Sozialstaatsprinzips bestehende Verpflichtung durch Art. 109 Abs. 2 GG konkretisiert wird. Der allgemeine sozialstaatliche Verfassungsauftrag wird durch Art. 109 Abs. 2 GG zu einer "staatlichen Gleichgewichtsvorsorge" konkretisiert;¹⁾ das an sich bereits vom Sozialstaatsatz umfaßte Mandat zur Konjunktur- und Wachstumspolitik wird durch Art. 109 GG ausdrücklich bekräftigt.²⁾ Allerdings bedarf andererseits Art. 109 Abs. 2 GG dann der Abstützung durch die Sozialstaatsklausel, wenn man mit **Scholz**³⁾ davon ausgeht, die Verpflichtung des Art. 109 Abs. 2 GG bestehe nur hinsichtlich **konjunkturbedingter** Arbeitslosigkeit. Insoweit ist ein Zusammenwirken von Art. 109 Abs. 2 GG und dem Sozialstaatsgebot erforderlich, will man die staatliche Verantwortung für **jedwede** Art der Arbeitslosigkeit postulieren.

Abzulehnen ist auch die Auffassung von **Fröchtenicht**,⁴⁾ wenn er aus Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG nur die **Berechtigung** ableitet, den sozial- und wirtschaftsordnenden Gestaltungsauftrag zu konkretisieren. Eine Unterscheidung ist dahingehend vorzunehmen, daß aufgrund des Sozialstaatsgebots die Verpflichtung des Staates besteht, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in dem Maße anzustreben, daß es zu keinen unerträglichen Auswirkungen auf die Existenz des Gemeinwesens und der sozialabhängigen Schichten führt.⁵⁾ Aus Art. 109 Abs. 2 GG ergibt sich indes die Verpflichtung des Staates, den **Idealzustand** des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben.

Ebenfalls ist es nicht erforderlich, allein aus dem Staatszweck einen Verfassungsauftrag der "staatlichen Wachstumsvorsorge"⁶⁾ abzuleiten

1) Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: Handbuch des Verfassungsrechts, a.a.O., S. 617

2) Vgl. Badura, Wachstumsvorsorge, a.a.O., 369

3) In: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 46

4) A.a.O., S. 266

5) So dann relativierend Fröchtenicht, a.a.O., S. 266

6) Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, a.a.O., S. 87; ders., VVDStRL 24 (1966), S. 222

bzw. in der Staatlichkeit des Staates sein *pouvoir actif* zu sehen, die Ziele des § 1 S. 2 StWG zu bewältigen. Der Rekurs auf das Sozialstaatsprinzip und Art. 109 Abs. 2 GG bietet eine überzeugendere Ableitung.¹⁾

II. Gesamtwirtschaftliche Ziele im Kontext von Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung

In diesem Abschnitt ist zu prüfen, ob eine **spezifische** grundgesetzliche Wirtschaftsverfassung,²⁾ die ein nationalökonomisches Modell verfassungskräftig festschreibt, **a priori** eine bestimmte Rangfolge der gesamtwirtschaftlichen Ziele determiniert. Dabei ist zunächst die Unterscheidung nach **W. Rucken** zwischen den (theoretischen) Ordnungsmodellen einer zentralgeleiteten Wirtschaft und der (reinen) Verkehrs- oder Marktwirtschaft ausreichend.

Nicht geht es hier um die Frage, ob der System- bzw. Marktinkonformität einer wirtschaftsgestaltenden oder -lenkenden **Maßnahme**³⁾ eine verfassungsrechtliche Aussagekraft zukommt.

Der Konnex von ökonomischen Lenkungssystemen⁴⁾ und gesamtwirtschaft-

1) So auch K. Stern, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, DÖV 1967, S. 659; offengelassen bei Wolf, a.a.O., S. 24. Ob aus der Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 4 GG eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Geldwertstabilität ohne weiteres entnommen werden kann, erscheint zweifelhaft.

2) Hier verstanden als normative Festlegung der Wirtschaftsordnung mit Verfassungsrang; zu diesem Begriff vgl. auch Badura, Wirtschaftsverfassung, a.a.O., S. 19; Scheuner, Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht, a.a.O., S. 22 ff.

3) Hier geht es darum, festzustellen, ob bspw. staatliche Lohn- und Preiskontrollen, die paritätische Mitbestimmung, die wettbewerbsrechtliche Konzentrationskontrolle u.a. an einem verfassungsrechtlichen **Strukturprinzip** makroökonomischer Dezentralität zu messen sind.

4) Zur vergleichenden Analyse von Wirtschaftssystemen wird v.a. auf die drei Kriterien: Entscheidungs-, Informations- und Motivations-system abgestellt; vgl. Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 14.

lichen Zielen wird im nationalökonomischen Schrifttum unterschiedlich beurteilt. Einerseits wird behauptet, daß in einer sozialistischen Zentralplanwirtschaft kein magisches Viereck existieren kann;¹⁾ zumindest das Problem der Arbeitslosigkeit und der Inflation würde gar nicht auftauchen, wenn der staatliche Entscheidungsmechanismus in einer zentralgeleiteten Wirtschaft befriedigend funktionieren würde.²⁾ Insbesondere in den Schriften von Ökonomen aus einigen sozialistischen Ländern wird die Auffassung geäußert, daß die Inflation im Sinne von Preisniveausteigerungen allein eine dem Kapitalismus systemimmanente Erscheinung sei;³⁾ denn die Preise bilden sich hier, wenig beeinflusst von staatlichen Direktiven, frei. Unter Zugrundelegung dieser Annahme fällt damit das Ziel einer Inflationsbekämpfung in einer zentralgeleiteten Wirtschaft von vorneherein weg.

Auf der anderen Seite wird die Systemindifferenz⁴⁾ gesamtwirtschaftlicher Ziele geradezu betont.⁵⁾ Mit der Anerkennung der grundsätzlichen Systemindifferenz gesamtwirtschaftlicher Ziele ist aber noch keine Aussage über ein mögliches Rangverhältnis der Ziele getroffen. Damit muß untersucht werden, ob die verschiedenen Wirtschaftsmodelle a

1) Vgl. J. Kuczynski, Das magische Viereck, Frankfurt/M 1971, S. 96

2) Vgl. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 79

3) Vgl. Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 127

4) Bezüglich der Charakterisierung unterschiedlicher Wirtschaftssysteme vgl. nur Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 21 ff; H. Leipold, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 3. Aufl., Stuttgart 1981; D. Cassel (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, München 1984; H.-J. Wagener, Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin u.a. 1979; H. Hamel (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland - DDR. Die Wirtschaftssysteme, 4. Aufl., München 1983; speziell zu den sozialistischen Zentralplanwirtschaften: J. Kosta, Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus, Köln 1984; J. Osers, Sozialistische Wirtschaftsmodelle, Frankfurt/M, New York 1980.

5) So H.J. Thieme, Gesamtwirtschaftliche Instabilitäten: Erscheinungsformen, Ursachen und Konzepte ihrer Bekämpfung, in: Bundesrepublik Deutschland - DDR, a.a.O., S. 263; vgl. auch P. Jansen, Das Inflationsproblem in der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart/New York 1982

priori ein bestimmtes Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Ziele zueinander implizieren.

Zunächst ist festzuhalten, daß sich im Modell einer zentralgeleiteten Wirtschaft das Phänomen der Inflation und der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum marktwirtschaftlichen Modell in strukturell anderer Weise zeigt. Unter den Voraussetzungen des Keynes'schen Standardmodells für den realen Sektor bewirkt eine deflatorische Lücke (deflationary gap)¹⁾ **konjunkturelle** Arbeitslosigkeit; infolge der Möglichkeit planmäßiger Abstimmung von Produktion und Verwendung fehlt diesbezüglich in Planwirtschaften ein Analogon.²⁾ Auch soweit der Inflationsbegriff allein auf das Kriterium der Preisniveausteigerung abstellt, fehlt im Ordnungsmodell der zentralgeleiteten Wirtschaft ein entsprechendes Pendant; erst mit einem weiten Inflationsbegriff, der auch mögliche Ursachen miteinbezieht, kann im zentralgeleiteten Wirtschaftssystem von einer Inflation (dann im Sinne der sog. Kassenhaltungsinflation)³⁾ gesprochen werden.

Wesentliches Merkmal der Theorie eines sozialistischen Wirtschaftssystems ist die Präferenz des Wachstumsziels.⁴⁾ Ideologisches Fundament für die Betonung des Wachstumsziels ist das "ökonomische Grundgesetz des Sozialismus", wonach es **vorrangiges** Ziel der sozialistischen Gesellschaft ist, "die immer bessere Befriedigung der wachsenden materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Menschen und ihre allseitige

1) Zu diesem Begriff siehe nur v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 178

2) Vgl. K. Zinn, Sozialistische Planwirtschaftstheorie, Stuttgart u.a. 1971, S. 73

3) Zu diesem Begriff s. Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 128 ff; im marktwirtschaftlichen System spricht man in diesem Zusammenhang von einer "zurückgestauten" Inflation.

4) Vgl. Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 53; auch in der praktischen Wirtschaftspolitik hat das Wachstumsziel in sozialistischen Planwirtschaften absolute Priorität. Ob dies hauptsächlich mit dem "Wettbewerb zwischen den Systemen" erklärt werden muß, mag hier dahinstehen. In Anbetracht deutlich werdender Wachstumsschwächen schieben sich aber auch in sozialistischen Zentralplanwirtschaften andere Ziele wie z.B. die der sozialen Sicherheit in den Vordergrund.

Persönlichkeitsentwicklung¹⁾ zu sichern.

Unter Zugrundelegung der bisherigen Ausführungen ist also das Modell der zentralgeleiteten Wirtschaft durch die Priorität des Wachstumsziels gegenüber den anderen Zielen gekennzeichnet; offen bleibt, ob das Ziel der Preisniveaustabilität überhaupt als eigenständiges Ziel aufgefaßt werden kann. Die begriffliche Untersuchung spricht tendenziell für einen Nachrang dieses "Ziels".

Im Modell einer reinen Laissez-faire-Wirtschaft stellt sich die Frage nach einem möglichen Rangverhältnis der Ziele nicht, da hier auf eine wirtschaftliche Einflußnahme des Staates gänzlich verzichtet wird. Auch im Modell der sozialen Marktwirtschaft sind keine a-priori-Aussagen über das Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Ziele möglich; hier wird zunächst nur ausgesagt, daß die wirtschaftliche Selbststeuerung mit Kontrollen und Korrekturen anhand einer aktiven staatlichen Wirtschaftspolitik zu verbinden ist.

Die Frage nach einer verfassungsmäßigen Festschreibung eines national-ökonomischen Modells stellt sich im Rahmen unserer Aufgabenstellung insbesondere bei den Wirtschaftssystemen, die von vorneherein eine Rangfolge der gesamtwirtschaftlichen Ziele determinieren.

Im Schrifttum fehlte es nicht an Bemühungen, den wirtschaftslenkenden und -gestaltenden Gesetzgeber auf eine ordnungspolitische Konzeption festzulegen.²⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat solchen Überlegungen einen Riegel vorgeschoben und die These von der wirtschaftspoliti-

1) Autorenkollektiv: Politische Ökonomie des Kapitalismus und des Sozialismus, Berlin/Ost 1980, S. 447, zit. nach Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 168; siehe auch G. Gutmann/W. Klein, Wirtschaftspolitische Konzeptionen sozialistischer Planwirtschaften, in: Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, a.a.O., S. 110.

2) Vgl. dazu bspw. die Zusammenstellungen bei H. Bäumler, Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, Hamburg 1980, S. 107 ff; ders., Abschied von der grundgesetzlich festgelegten "Wirtschaftsverfassung", DÖV 1979, S. 325 ff; H. Hablitzel, Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz, BayVBl 1981, S. 65 ff.

schen Neutralität des Grundgesetzes entwickelt.¹⁾ Nach dieser Rechtsprechung besteht die wirtschaftspolitische Neutralität darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden habe. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung sei zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keinesfalls aber die **allein** mögliche. Im Mitbestimmungsurteil vom 1.3. 1979²⁾ hat das Bundesverfassungsgericht die insbesondere durch das Investitionshilfeurteil³⁾ bekannte Diktion bekräftigt: "Dem entspricht es, wenn das BVerfG ausgesprochen hat, daß das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral sei; der Gesetzgeber darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet".⁴⁾

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind in den Grundrechten verfassungsrechtliche Wert- und Ordnungsprinzipien (sog. objektive Prinzipien) normiert, die für alle Bereiche des Rechts gelten und die der staatlichen Macht zur Gestaltung der Rechts- und Sozialordnung Schranken setzen bzw. sie auf bestimmte Ziele orientieren; die Funktion der Grundrechte als objektiver Prinzipien bestehe in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft.⁵⁾ Nicht sei die Frage eines "institutionellen Zusammenhangs der Wirtschaftsverfassung", der durch verselbständigte, den individualrechtlichen Gehalt der Grundrechte überhöhende Objektivierungen begründet wird, oder eines mehr als seine grundgesetzlichen Elemente gewährleistenden "Ordnungs- und

1) Vgl. BVerfGE 4, 7 (17 f); 7, 377 (400); 14, 19 (23); 21, 73 (78); 30, 292 (317); 39, 210 (225 f); BVerfG NJW 1979, S. 699 (702)

2) BVerfGE 50, 290 ff = NJW 1979, S. 699 ff = DB 1979, S. 593 ff; siehe auch Papier, Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, ZGR 1979, S. 444 ff; Meessen, Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1979, S. 833 ff; s. auch Hablitzel, BayVBl 1981, S. 65, Fußn. 1, mit w. Nachw..

3) BVerfGE 4, 7 (17 f)

4) BVerfGE 50, 290 (338)

5) Siehe BVerfGE 7, 198 (205)

Schutzzusammenhangs der Grundrechte".¹⁾

Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte als objektive Prinzipien in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft auf-
faßt, lehnt es gleichzeitig eine Systemkonstituierung ab.²⁾

Das Grundgesetz ist also insofern neutral, "als die Entscheidung des
Gesetzgebers nicht von vorneherein durch das Regelsystem einer spezi-
fischen Wirtschaftsverfassung festgelegt ist".³⁾ Die These von der
"Neutralität" des Grundgesetzes in wirtschaftspolitischen Fragen ist
aber insofern undifferenziert, als von einer umfassenden⁴⁾ wirt-
schaftsverfassungsrechtlichen Neutralität nicht gesprochen werden
kann; mit der hm⁵⁾ läßt die Verfassung "extreme" Wirtschaftsordnungen
wie eine reine Zentralverwaltungswirtschaft ebensowenig zu wie eine
Wirtschaftsordnung des "laissez-faire".

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Verfassung von vornehe-
rein extreme Wirtschaftssysteme nicht zuläßt; dies kann man als den
negativen Aspekt der Neutralitätsthese bezeichnen; der positive
Aspekt der Neutralitätsthese besagt, daß die Verfassung innerhalb der
noch verbleibenden Bandbreite kein ordnungspolitisch konkretes Len-
kungsmodell festschreibt; dies bedeutet, daß auch die soziale Markt-

1) BVerfGE 50, 290 (338)

2) Kritisch dazu Häblitzel, BayVBl 1981, S. 104 ff; mit E. Benda, Grundrechte und Wirtschaftsordnung, Hannover 1981, S. 13, sind es die Offenheit und die Wandlungsfähigkeit der Verfassung, die eine Konstruktion einer bestimmten Wirtschaftsordnung über die Verbin-
dung von Einzelgrundrechten - jedenfalls zu einem konkreten Modell
- verbieten.

3) K. Wiegel, Verfassungsrechtliche Probleme einer staatlichen Inve-
stitionslenkung, Berlin 1982, S. 32

4) Brink, Stabilität als Rechtsproblem, a.a.O., S. 215, verneint eine
echte verfassungsrechtliche Neutralität.

5) Siehe nur Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität, a.a.O., S. 118;
Häblitzel, BayVBl 1981, S. 109; E. Benda, Wirtschaftsordnung und
Grundgesetz, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, hrsg.
v. Bodo B. Gemper, Köln 1973, S. 197; V. Emmerich, Das Wirtschafts-
recht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg 1969, S. 106.

wirtschaft grundgesetzlich nicht garantiert ist.¹⁾

Für unser Vorhaben folgt daraus, daß die Bedingungen der Gleichrangigkeit der vier Verfassungsziele nicht an einem **eigenständigen** Prüfungsmaßstab "Systemgarantie" zu beurteilen sind.²⁾ Vielmehr sind die entsprechenden Bedingungen anhand von Art. 109 Abs. 2, des Sozialstaatsprinzips und der Grundrechte zu prüfen.

III. Die Verfassungsziele im Verbund des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG

Eine nähere Begriffsbestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das auch in Art. 109 Abs. 4, 104 a Abs. 4, sowie in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, Eingang gefunden hat, ist in Art. 109 Abs. 2 GG nicht gegeben. Der Gesetzgeber hat bei der Neufassung des Art. 109

1) So auch Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 440; Müller-Volbehr, JZ 1982, S. 140; Wiegand, Investitionslenkung, a.a.O., S. 32; Tettinger, BB 1977, S. 1621;

a.A.: K. Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972, S. 32; H.H. Rupp, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1974, S. 12 ff, 22 ff; Papier, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL 35 (1977), S. 55 ff, 74 ff; wohl auch Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität, a.a.O., S. 119;

differenzierend: Hahlitzel, BayVBl 1981, S. 109;

unschädlich ist, wenn man mit Scholz, Paritätische Mitbestimmung und Grundgesetz, Berlin 1974, S. 34 ff, von einer Verfassungsoption für ein **dezentrales** Steuerungskonzept der Wirtschaft spricht, da insoweit auch der Markt- oder Konkurrenzsozialismus mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

2) Für die verfassungsrechtliche Prüfung von sog. **Maßnahmen** "mit ordnungsrelevanter Breitenwirkung" (dazu Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 44, 80) hat die neuere Literatur zum Teil versucht, einen eigenen Prüfungsmaßstab der "Systemgarantie" zu entwickeln. Siehe dazu insbesondere Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität, a.a.O., S. 127 f. Für die Zielebene scheidet aber die Systemgarantie als Prüfungsmaßstab insofern aus, als das ökonomische Lenkungsmodell der sozialen Marktwirtschaft nicht von vornherein die Anzahl der anzustrebenden Ziele fixiert bzw. a priori keine Aussagen über die Relation der Ziele zueinander trifft.

Abs. 2 GG auf eine Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verzichtet; dieser Umstand hat bewirkt, daß im Schrifttum unterschiedliche Interpretationsversuche des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu finden sind.

Oben wurde schon aufgezeigt, daß die Ziele des § 1 S. 2 StWG implizit durch den Verfassungsauftrag des Art. 109 Abs. 2 GG als Verfassungsziele verankert sind. Damit ist aber der materielle Inhalt des verfassungsrechtlichen Gleichgewichtsbegriffs noch nicht erschöpft.

Die folgenden Ausführungen zeigen die Bedingungen der Gleichrangigkeit der Verfassungsziele bei den verschiedenen Interpretationsversuchen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf.

1. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als ökonomisch-modelltheoretischer Zustand

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht kann man in ökonomisch-modelltheoretischer Sicht¹⁾ als einen Zustand auffassen, wo ein Ausgleich zwischen gesamtwirtschaftlichen **Nachfrage-** und gesamtwirtschaftlichen **Angebotsgrößen**²⁾ hergestellt ist. Bei einem so verstandenen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht fehlt indes ein weiterer Bezug hinsichtlich des Verhältnisses der gesamtwirtschaftlichen Ziele.

2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als Ausgleich zwischen unterschiedlichen Gruppeninteressen

Aufgrund der Tatsache, daß der Gesetzgeber den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts offengelassen hat, bedarf es nach **Vogel/Wiebel**³⁾ einer Erläuterung anhand der Verfassung und der ihr zu-

1) So Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441; Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 107

2) Siehe nur das sog. Hicks-Diagramm, das ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht auf dem Gütermarkt und auf dem Geldmarkt bei gegebenem Geldangebot aufzeigt; vgl. nur Stobbe, Gesamtwirtschaftliche Theorie, a.a.O., S 76 f.

3) Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 85

grundlegenden Entscheidungen. Nach einer genauen Analyse der verfassungspolitischen Funktion des Begriffs "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" im Zusammenhang des Grundgesetzes kommen **Vogel/Wiebel**¹⁾ zu dem Ergebnis, daß sich das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als ein Zustand des Ausgleichs zwischen den widerstreitenden Interessen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten kennzeichnen läßt.²⁾ Dies habe zur Folge, daß ein Gleichgewichtszustand i.S.d. Art. 109 Abs. 2 GG nur dann bestehen kann, wenn alle Interessengruppen die ihnen angemessene Berücksichtigung gefunden haben.³⁾ Ein Ungleichgewicht sei dann gegeben, wenn eine Gruppe erheblich vernachlässigt und damit zurückgesetzt sei.⁴⁾ **Vogel/Wiebel**⁵⁾ und sich anschließend **Liesegang**⁶⁾ gehen davon aus, daß im Rahmen des Wirtschaftsprozesses zahlreiche Gruppen auftreten, deren Interessen untereinander gleichgerichtet, im Verhältnis zu anderen am Wirtschaftsleben Beteiligten aber entgegengesetzt sind.⁷⁾ Dabei sei nicht nur an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern auch an die Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen Industrie und Landwirtschaft, zwischen Großunternehmen und Kleinbetrieben, zwischen Grundindustrie und weiterverarbeitenden Industriezweigen, zwischen Familien- und Publikumsgesellschaften zu denken.⁸⁾

Mit obiger Definition unterscheiden **Vogel/Wiebel**⁹⁾ den verfassungsrechtlichen Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von dem

1) Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 95

2) Ebenso Liesegang, Die verfassungsrechtliche Ordnung, a.a.O., S. 63; Bull, Staatsaufgaben, 1. Aufl., a.a.O., S. 256

3) Vogel/Wiebel, Kommentar, a.a.O., Art 109 Rdnr. 98

4) Ebenda, Art. 109 Rdnr 98

5) Art. 109 Rdnr. 92 ff

6) A.a.O., S. 62

7) Diese These ist für sich allein genommen ohne weiteres haltbar.

8) Liesegang, Die verfassungsrechtliche Ordnung, a.a.O., S. 62

9) A.a.O., Art. 109 Rdnr. 95

in § 1 StWG enthaltenen ökonomischen Begriff. Den Bezug zu § 1 StWG erhalten **Vogel/Wiebel**¹⁾ dadurch, daß § 1 StWG - so ihre Ansicht - die Vielzahl faktischer Gruppeninteressen auf eine geringe Zahl makroökonomisch relevanter Größen reduziert.

Für unser Vorhaben ist nun bei Zugrundelegung obiger Auffassung zu prüfen, ob die Reduktion der zahlreichen faktischen Gruppeninteressen auf die vier Größen "hoher Beschäftigungsstand, Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht" gelungen ist; Bedingung für die Gleichrangigkeit der Ziele ist, daß diese Reduktion bei allen vier Größen geglückt ist.

Vogel/Wiebel²⁾ selbst führen als Beispiel die Komponente "Geldwertstabilität" an; diese enthalte im Kern das Anliegen der Sparer, der Arbeiter in den Nebenindustrien (mit geringer Möglichkeit, Lohnerhöhungen zu erzwingen), der Rentner, anderer Versorgungsempfänger u.a.³⁾ Die faktischen Gruppeninteressen, die im Ziel des hohen Beschäftigungsstandes zusammengefaßt sind, nennt indes **Liesegang**.⁴⁾ Danach sichert der hohe Beschäftigungsstand hauptsächlich die Interessen der gesamten Arbeitnehmerschaft, aber auch die Interessen der Erzeuger im Hinblick auf die Konsumenteneigenschaft dieser Bevölkerungsgruppe.

Nicht genannt werden bei beiden Autoren die Gruppeninteressen, die in den Zielen des Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Ausdruck kommen sollen. Das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts wird - inkonsequenterweise - vielmehr als notwendiger Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angesehen, da ohne eine ausgeglichene Außenwirtschaft innerstaatlich ein Ausgleich zwischen den am Wirtschaftsprozeß Beteiligten nicht auf

1) Ebenda, Art. 109 Rdnr. 104; die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG werde damit auf eine "technisch eher zu bewältigende Ebene" übertragen.

2) Ebenda, Art. 109 Rdnr. 105

3) So auch Liesegang, Die verfassungsrechtliche Ordnung, a.a.O., S. 64

4) A.a.O., S. 64

Dauer erreicht werden kann.¹⁾ Konsequenterweise müßte man aber prüfen, welche Gruppeninteressen im Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts ihren Ausdruck finden. In erster Linie ist an die Unternehmen und Privatpersonen zu denken, die für ihre (Auslands-) Geschäfte an einem konstanten Wechselkurs interessiert sind. Auch beim Wachstumsziel ergeben sich gewisse Schwierigkeiten, die faktischen Gruppeninteressen, die in diesem Ziel gebündelt sind, auszumachen.²⁾ Auch hier lassen sich vor allem die (Groß-) Unternehmen anführen, die an einem (quantitativen) Wachstum interessiert sind; unter qualitativen Aspekten, insbesondere unter Einbezug des Umweltschutzes, läßt sich vermuten, daß hier vor allem die Gruppeninteressen des Umweltschutzes (i.w.S.) eingefangen sind.

Das Ergebnis dieser Ausführungen ist, daß jedes der vier Ziele gewisse Gruppeninteressen repräsentiert;³⁾ damit ist insoweit die Bedingung für die Gleichrangigkeit der Ziele bei obiger Interpretation des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgezeigt.

Ob aufgrund der Quantität bzw. Qualität der Gruppeninteressen auf eine **verfassungsrechtliche** Rangfolge der Ziele geschlossen werden kann, erscheint zweifelhaft. Zunächst stößt allein die Messung der Zahl der in einem Ziel zum Ausdruck gekommenen Interessen auf Schwierigkeiten. Eine exakte Feststellung der Anzahl scheitert schlechterdings bereits an der Abgrenzung der verschiedenen Gruppen. Unterschiedliche Abgrenzungskriterien können bei annähernd gleicher "Ausgangsposition" von zwei Zielen verschiedene Rangfolgen ergeben. Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Feststellung des Qualitätsmo-

1) So Vogel/Wiebel, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 97; Liesegang, a.a.O., S. 63

2) Interessanterweise führen weder Vogel/Wiebel noch Liesegang die Gruppeninteressen dieses Ziels an.

3) Geht man mit Vogel/Wiebel, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 111, davon aus, daß die vier Zielkomponenten des § 1 StWG alle **erheblichen** Interessen berücksichtigen muß, so stellt sich unter Einbezug der Problematik der Umweltstabilisierung die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des § 1 StWG, wenn man an der rein quantitativen Auslegung des Wachstumsziels festhält.

ments. Hier fehlen objektive Kriterien der Messung. Zudem bestehen für die einzelnen Gruppen unterschiedliche Möglichkeiten, ihre Anliegen zu artikulieren. Eine verfassungsrechtliche Rangfolge würde damit das Spiegelbild des Einsatzes personeller, technischer und sonstiger Faktoren darstellen, mit deren Hilfe das jeweilige Gruppenanliegen als die vordringlichste politische Aufgabe dargestellt wird. Allein schon aufgrund der wirtschaftspolitischen Offenheit der Verfassung kann - abgesehen von den soeben dargelegten Schwierigkeiten - eine Rangfolge der Ziele von Verfassungen wegen nicht festgelegt werden.¹⁾ Der Auslegung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach **Vogel/Wiebel** stehen indes einige Bedenken gegenüber.

Mit Recht weist **Fahr-Becker**²⁾ darauf hin, daß mit dieser Auslegung der ohnehin sehr schwer faßbare Begriff in einer Weise verallgemeinert wird, wie er bei seinem Gebrauch in der Verfassung nicht mehr zu vereinbaren ist. Auch wird deutlich, daß der von **Vogel/Wiebel** propagierte Inhalt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die Art. 104 a Abs. 4 S. 1, 109 Abs. 4 S. 1 und 115 Abs. 1 S. 2 GG nicht paßt.³⁾ Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG würde beispielsweise unter Zugrundelegung der Interpretation nach **Vogel/Wiebel** etwa so lauten: Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des Ausgleiches zwischen den widerstreitenden Interessen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten erforderlich sind.⁴⁾ Daraus erhellt, daß die Auslegung nach **Vogel/Wiebel** nicht paßt. Unstrittig dürfte es sein, daß der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Verfassung einheitlich zu interpretieren ist.

Gegen die Auffassung von **Vogel/Wiebel** läßt sich auch anhand von Art. 109 Abs. 3 GG argumentieren. Nach dieser Vorschrift kann der Bundesgesetzgeber Grundsätze für eine "konjunkturgerechte Haushaltswirt-

1) So mit Recht Benda, FS Stingl, a.a.O., S. 42

2) A.a.O., S. 60; so auch Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 188

3) Ebenda, S. 60

4) Beispiel nach Fahr-Becker, a.a.O., S. 60

schaft" aufstellen. Damit hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder durch Grundsatzregelungen auf die Bedürfnisse der Konjunkturpolitik zu verpflichten.¹⁾ Hierauf stützt sich ein großer Teil der Regelungen des StWG. Soll die Auslegung von **Vogel/Wiebel** haltbar sein, so müßte der mit dem Verfassungsgeber identische Bundesgesetzgeber im StWG Instrumente geschaffen haben, die zur Herstellung des Interessenausgleiches geeignet sind.²⁾ Die in § 1 S. 2 StWG bestimmten Ziele sind jedoch so global, daß ihre Verfolgung einen Interessenausgleich zugunsten bestimmter Gruppen nicht gestattet.³⁾ Bei der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geht es **nicht in erster Linie** um den Ausgleich entgegengesetzter Gruppeninteressen, sondern insbesondere⁴⁾ um die Wahrung gemeinsamer Interessen aller Staatsbürger.⁵⁾ Die Nichtaufnahme der verteilungspolitischen Komponente in das Zielbündel des § 1 S. 2 StWG ist ein Indiz dafür, daß der Gesetzgeber das StWG nicht als Mittel des Interessenausgleichs auffassen wollte.⁶⁾ "Eine Änderung des gesellschaftlichen Status quo mit seinen vorherrschenden Interessengegensätzen wird durch die Realisierung des magischen Vierecks nicht erreicht".⁷⁾ Auch ein Blick auf das im StWG zur Verfügung gestellte Instrumentarium, das primär auf die globale Steuerung der Nachfrage

1) Ruhe in: Seifert/Hönig (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982, Art. 109 Rdnr. 10

2) Vgl. Fahr-Becker, a.a.O., S. 61

3) Ders., a.a.O., S. 61

4) Damit soll nicht gesagt werden, daß bestimmte Gruppen nicht bestimmte Ziele bevorzugen. Anzuerkennen ist auch, daß das "magische Viereck" einen wertvollen Beitrag zur Schaffung der notwendigen ökonomischen Bedingungen liefert und damit einen Abbau der Interessengegensätze erleichtert. So Fahr-Becker, a.a.O., S. 62.

5) So mit Recht v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 179; ebenso H.-G. Koppensteiner, Die Konzertierte Aktion, in: E. Hoppmann, Konzertierte Aktion, Frankfurt/M 1971, S. 261

6) So mit Recht Fahr-Becker, a.a.O., S. 62

7) Ders., a.a.O., S. 62

ausgerichtet ist, bestätigt die These von der (überwiegenden) Gesamtbezogenheit der Ziele in § 1 S. 2 StWG

3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht als Ausgleich zwischen gemeinwohlbezogenen Zielen

a) Die Ziele als Rechtfertigung gegenüber den Gemeinwohlgrundwerten

Oben ist bereits angeklungen, daß es bei den Verfassungszielen "hoher Beschäftigungsstand, Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht" in besonderem Maße um die Wahrung gemeinsamer Interessen aller Staatsbürger geht. Jedoch besitzt das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht keinen "originären Rechtswert"; im Falle von Funktionsstörungen begründet das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht um seiner selbst willen keine Gefahr für das Gemeinwesen.¹⁾ Dies muß auch für die im wesentlichen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausmachenden Ziele der Preisniveaustabilität, des hohen Beschäftigungsstandes, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des Wirtschaftswachstums gelten. Es sind außerökonomische Faktoren, die dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und seinen Indikatoren den Rechtswert beilegen. Die gesamtwirtschaftlichen Ziele müssen letzten Endes ihre Rechtfertigung in den Gemeinwohlgrundwerten finden.²⁾

Damit ist zunächst die Frage nach den Gemeinwohlgrundwerten und ihrer Verankerung in der Verfassung gestellt. Danach ist zu fragen, ob die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Konkretisierungen der Gemeinwohlgrundwerte aufzufassen sind; Bedingung für die Gleichrangigkeit der Ziele ist, daß **jedes** der Ziele aus den Grundwerten ableitbar ist.³⁾

1) So mit Recht Fröchtenicht, a.a.O., S. 224

2) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 42; Fröchtenicht, a.a.O., S. 225

3) Aus dieser verfassungsrechtlichen Sicht sind die gesamtwirtschaftlichen Ziele nicht als Endziele aufzufassen, sondern es kommt ihnen insoweit Instrumentalcharakter zu. Damit ergibt sich eine gewisse Parallele zu den Systematisierungsversuchen der Theorie der Wirtschaftspolitik; vgl. S. 57.

Dieser Fragestellung wird man durch die Darstellung der negativen Auswirkungen von Inflation (Deflation), Arbeitslosigkeit, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, Stagnation des Wachstums für die Realisierung der Gemeinwohlgrundwerte gerecht.

b) Rechtswissenschaftliche Bestimmung und verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte der Grundwerte

Zunächst muß festgestellt werden, daß es hier nicht um die rechtsphilosophische Ermittlung **absoluter** Grundwerte mit dem Anspruch der Geltung für alle Zeit und alle Völker, sondern um die Kenntlichmachung der gegenwärtig geltenden Grundwerte geht. Es soll hier nicht der Versuch unternommen werden, aus der Verfassung Grundwerte abzuleiten, sondern es soll von den bereits oben erwähnten¹⁾ Grundwerten ausgegangen und untersucht werden, ob diese Werte als ethische Basis auch des Grundgesetzes anerkannt sind. Zwar lassen sich zwei Ansätze zur Bestimmung der Grundwerte anführen: einmal kann untersucht werden, welche Grundwerte das Grundgesetz postuliert; der andere Ansatz geht dahin, festzustellen, ob "de facto eine Übereinstimmung, ein (empirischer) Konsens über das Geltensollen bestimmter Grundwerte besteht und welche dies sind."²⁾

Da jedoch die Verfassungswerte die herrschenden rechtsethischen Überzeugungen beeinflussen, andererseits aber die Auslegung der Verfassungswerte durch die faktisch vorhandenen Wertüberzeugungen beeinflusst wird,³⁾ mithin also eine wechselseitige Abhängigkeit besteht, ist obige Vorgehensweise legitim.

Damit ist zu prüfen, ob die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit, Si-

1) Siehe S. 52; im Rahmen der Theorie der Wirtschaftspolitik wurden diese Grundwerte als oberste gesellschaftliche Werte bezeichnet.

2) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 12; den ersten Ansatz vertreten insbesondere die Juristen, die zweite Methode bevorzugen eher die Vertreter der normativ orientierten Richtungen der Sozialwissenschaften. Vgl. auch ders., Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 127.

3) So mit Recht v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 13

cherheit, Frieden und Wohlstand¹⁾ verfassungsrechtlich rückgeschlossen werden können.

Da eine Beschreibung dieser Grundwerte im wirtschaftswissenschaftlichen Teil nicht erfolgt ist, bedarf es hier zunächst einer groben Skizzierung dieser Werte.

Ausgangsvorstellung für den Wert **Freiheit** ist, daß jeder Bürger sein Leben möglichst auf die Weise gestalten und seine Persönlichkeit so entfalten soll, wie es ihm am besten erscheint.²⁾ Jedoch sind der Erfüllung der individuellen Wünsche technische, physische, psychologische, gesellschaftliche, rechtliche und ökonomische Schranken gesetzt.³⁾ Hier interessieren insbesondere die rechtlichen und ökonomischen Schranken der Freiheit. Eine erste Komponente der Freiheit wird durch den Grad der Abwesenheit staatlicher Ge- und Verbote bestimmt;⁴⁾ man spricht daher von der Freiheit vor dem staatlichen Zwang oder einfach von der Freiheit vom Staat.⁵⁾ Eine zweite Komponente des Freiheitsbegriffs wird durch den Grad der Abwesenheit ökonomi-

1) Wie bereits dargelegt, dienen diese politisch vorgegebenen und gesellschaftlich anerkannten Daten den Wirtschaftswissenschaften zur Gewinnung von Beurteilungsmaßstäben für eine möglichst richtige Politik, v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 22. Ein Hinweis für die Tatsache, daß sich die Grundwerte weitgehender Übereinstimmung erfreuen, ergibt sich aus den Parteiprogrammen der großen Parteien, in denen sich hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung der Grundwerte nur unbedeutende Differenzen finden. Die Unterschiede liegen vielmehr in der Gewichtung der Grundwerte und in der Relevanz der Maßnahmen zu ihrer Optimierung. Die Grundwerte haben sowohl für kapitalistische Marktwirtschaften als auch für sozialistische Zentralplanwirtschaften Gültigkeit, wenn auch teilweise mit unterschiedlichen Prioritäten und konkreten Inhalten. Vgl. Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 95.

2) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 22; ders. Staatslehre, a.a.O., S. 134

3) Vgl. ebenda, S. 23; Fußn. 15; ebenso Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 72

4) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 24; damit wird die mehr formale Seite angesprochen.

5) Siehe z. B. Hans H. Klein, Aussprache zu: Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 170

scher Schranken für die Wunschverwirklichung bezeichnet.¹⁾ Dies erhellt daraus, daß das Freiheitsrecht wertlos wäre, wenn die tatsächliche Möglichkeit fehlt, es in Anspruch zu nehmen.²⁾ Der dritte Aspekt des Freiheitsbegriffs nimmt auf die beiden bisher behandelten Komponenten Bezug; denn das Ausmaß der Freiheit hängt auch von der Art und Weise des Zustandekommens der staatlichen Ge- und Verbote und der nicht-staatlichen, insbesondere der wirtschaftlichen Entscheidungen ab.³⁾ Diese "demokratische Freiheit"⁴⁾ besagt, daß die Betroffenen die entsprechenden Entscheidungen möglichst selbst treffen bzw. an ihnen mitwirken.⁵⁾

Zu dem Freiheitswert hat das Postulat der **Gerechtigkeit** insofern einen Bezug, als es die Frage nach der Verteilung der Freiheiten zwischen den Menschen betrifft. Von geringer Problematik ist der Aspekt des Gerechtigkeitspostulats, soweit er sich auf die gleiche Unterworfenheit der Menschen unter die (rechtlichen) Gesetze und auf die Gleichheit des formalen demokratischen (staatsbürgerlichen) Status bezieht.⁶⁾ Die materiale Komponente des Postulats beinhaltet eine möglichst gerechte Verteilung der "Freiheitsspielräume", welche sich in den tatsächlichen Chancen der Einwirkung auf politische und wirtschaftlich-gesellschaftliche Entscheidungen und in der Versorgung mit ökonomischen Gütern widerspiegeln.⁷⁾ Als Maßstab hinsichtlich einer

1) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 24; dies betrifft mehr die materielle Seite des Freiheitsbegriffs.

2) Vgl. BVerfG DÖV 1972, S. 606 (607)

3) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 24

4) Vgl. R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl., München 1982, S. 320; im Sinne von Jellinek ist diese Rechtsstellung des einzelnen als "status activus" zu bezeichnen.

5) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 24

6) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 25 f

7) Vgl. ebenda, S. 26; ders., Staatslehre, a.a.O., S. 134

gerechten Versorgung mit ökonomischen Gütern¹⁾ ist insbesondere das Geldeinkommen von Relevanz; damit erfaßt das Gerechtigkeitspostulat auch die Gerechtigkeit der Einkommensverteilung.²⁾

Das Ziel der **Sicherheit** beinhaltet zwei unterschiedliche Aspekte. Erstens soll keine Verringerung des Freiheitsraumes des einzelnen Menschen eintreten; in formaler Hinsicht bedeutet dies Sicherheit des Rechts im Zeitablauf ("Stetigkeit des Rechts"), unter materiellen Gesichtspunkten Sicherung des wirtschaftlichen Standes.³⁾ Dieser letztere Aspekt ist durch die Beschränktheit der weltwirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere an Rohstoffen und Energie, zunehmend in das Bewußtsein der Menschen gerückt. Die zweite Komponente des Sicherheitsziels betrifft die Eindeutigkeit und Klarheit der Abgrenzung der Freiheitsräume der Menschen.⁴⁾ **Frieden** bedeutet einmal den Ausschluß jeder Art von physischer Gewaltanwendung innerhalb des Gemeinwesens wie auch im Verhältnis zu anderen Gemeinwesen. Als sozialer Frieden bedeutet das Postulat weiterhin, "Spannungen zwischen einzelnen Menschen und verschiedenen Teilen der Bevölkerung und Unzufriedenheit mit anzustrebenden gesellschaftlichen Ordnungen, ihren Institutionen und den getroffenen Maßnahmen möglichst zu vermeiden."⁵⁾

Wohlstand als letztes zu behandelndes Postulat ist als möglichst gute und sich verbessernde Güterversorgung (auch qualitativ) zu verstehen.

Es ist noch darauf hinzuweisen, daß sich Überschneidungen mit und Parallelen zu anderen Zielen ergeben. Auch wird bspw. das Wohlstandsziel, verstanden als Wohlstandssteigerung, nur als Unterziel der

1) Dieser Aspekt wird - soweit es um Leistungen geht, die der Staat erbringt - im Verfassungsrecht unter dem Begriff "Teilhabe an staatlichen Leistungen" behandelt.

2) So mit Recht v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 26; nicht erforderlich ist es an dieser Stelle, die Frage nach dem Maßstab einer gerechten Einkommensverteilung zu stellen. Als derartige Maßstäbe kommen vornehmlich die Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit in Frage.

3) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 28

4) Ebenda, S. 28

5) Ebenda, S. 29

übrigen behandelten Werte interpretiert.¹⁾ Eine abschließende Beurteilung ist indes nicht erforderlich, da es für unser Vorhaben nur darauf ankommt, die Gemeinwohlgrundwerte inhaltlich zu beschreiben.

Der Schutz der Menschenwürde als des obersten Wertes der durch das Grundgesetz verfaßten Gemeinschaft ist in Art. 1 Abs. 1 GG festgelegt; die Menschenwürde entfaltet sich ihrerseits in ~~den~~ Werten Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden und Wohlstand.²⁾ Die verfassungsrechtliche Verortung dieser Grundwerte bereitet indes einige Schwierigkeiten, da diese teilweise nicht explizit erwähnt werden; sie stellen sich vielmehr als "verfassungsimmanente Prinzipien"³⁾ dar, die "hinter den positivierten Rechtssätzen"⁴⁾ stehen: Als verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte dienen die Grundrechte und die verfassungsrechtlichen Generalprogramme wie das Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaatsprinzip sowie die Verpflichtung zur Realisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 GG.

Für unser Vorhaben ist es ausreichend, anzuerkennen, daß die Gemeinwohlgrundwerte aus den oben genannten grundgesetzlichen Bestimmungen und Prinzipien insgesamt rückgeschlossen werden können. Für eine exakte juristisch-konstruktive Einordnung⁵⁾ ist hier kein Platz.

Die Grundrechte, insbesondere Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG, stellen wichtige Konkretisierungen der Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit dar. Die Streitfrage, ob die Freiheitsverbürgungen der Grundrechte nur die Freiheit vom Staat (status negativus) oder prinzipiell auch die anderen Freiheitskomponenten beinhalten, kann hier offengelassen werden, da sich die Grundwerte zumindest im grundgesetzlichen

1) So Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 87

2) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 410 Leits. 7

3) Ebenda, S. 36

4) Scheuner, Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965), S. 51

5) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 36, bemängelt, daß auf diese Frage ein Übermaß an Scharfsinn verwendet werde, während die Entwicklung der materialen Beurteilungskriterien meist zu kurz komme.

Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip widerspiegeln. Mit **Scheuner**¹⁾ enthält das Rechtsstaatsprinzip ein Bekenntnis zu den oben dargelegten Grundwerten. Dieses Prinzip umfaßt die Anerkennung von Würde und Freiheit des Menschen einschließlich der Mitbestimmung bei der Rechtsbildung, Gerechtigkeit und Gleichheit, Sicherheit und Beständigkeit.²⁾ Das Sozialstaatsprinzip wurde bereits weiter oben erörtert. Dieses Prinzip enthält mittelbar eine Bestätigung der Gemeinwohlgrundwerte; denn der materiale Inhalt liegt in der Konkretisierung der Gemeinwohlgrundwerte insoweit, als diese ohne staatliche Aktivität nicht hinreichend erreicht werden können. Damit setzt die Sozialstaatsklausel die Gemeinwohlgrundwerte voraus.³⁾ Die entsprechende Argumentation gilt auch für die Verpflichtung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht gemäß Art. 109 Abs. 2 GG.

Mit diesen Ausführungen steht als Zwischenergebnis fest, daß die aufgeführten Gemeinwohlgrundwerte dem Grundgesetz (zum Teil unausgesprochen) **zugrundeliegen**; sie lassen sich aus den Grundrechten, den Prinzipien des Rechtsstaats, des Sozialstaats, der Demokratie und der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ableiten.⁴⁾

Im Folgenden ist zu klären, ob sich jedes der vier Verfassungsziele als eine Konkretisierung der Grundwerte darstellt, m.a.W., ob jedes Ziel aus den Grundwerten ableitbar ist und sich insoweit als Vorziel zur Verwirklichung der Grundwerte als übergeordnete Ziele erweist.⁵⁾

1) Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, FS f. d. Dt. Juristentag 1960, Bd. II, S. 248; zustimmend v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 39.

2) Ders., a.a.O., S. 248 ff; vgl. auch K. Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für R. Smend, z. 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 77 f.

3) Vgl. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 41

4) So im Ergebnis ders., a.a.O., S. 410, Leits. 8; siehe näher ders., S. 35 ff.

5) Damit ist eine grundsätzliche Bedingung für die Gleichrangigkeit der vier Verfassungsziele genannt.

c) Die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Konkretisierungen der Grundwerte

Wie bereits angedeutet, läßt sich die Frage, ob sich die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Konkretisierungen der Grundwerte darstellen, am besten dadurch beantworten, daß die möglichen Beeinträchtigungen der Grundwerte durch die negativen Auswirkungen von Zielverletzungen dargelegt werden.¹⁾

aa) Gefahren einer Instabilität des Preisniveaus

Es sind im Folgenden tendenziell die Gefahren einer Instabilität des Preisniveaus für die oben genannten Grundwerte aufzuzeigen; dabei ist eine Beschränkung auf inflationäre Erscheinungen angebracht, da die sog. Deflation²⁾ realiter keine Bedeutung hat.

Der Rechtsordnung liegt eine nominalistische Betrachtung des Geldwertes zugrunde; der Nominalismus - Nominalwertlehre, Nominal (-wert-) prinzip, Nennwertlehre - besagt, daß "Geldschulden grundsätzlich durch Zahlung der ursprünglich bestimmten Summe von Währungseinheiten erfüllt werden",³⁾ d.h. Nennbetragsschulden werden nach Maßgabe ihrer Nennbeträge mittels der gesetzlichen Zahlungsmittel getilgt. Eine seit der Verpflichtungsentstehung anfallende Kaufkraftverschiebung wird grundsätzlich nicht berücksichtigt. Zwar besteht grundsätzlich in der Zivilrechtsordnung die Möglichkeit, Geldforderungen vor Wert-

1) Diese Vorgehensweise erscheint dem Verfasser geeigneter zu sein; positiv könnte man auch prüfen, welchen Grundwerten die Verwirklichung bspw. der Preisniveaustabilität dient. Jedoch müßte auch bei dieser Vorgehensweise die Argumentation teilweise mit negativen Aussagen ergänzt werden.

2) Aus rechtlicher Sicht vgl. nur Karger V., Die Deflation als Rechtsproblem, DJZ 1932, S. 1114 ff; Hamburger, Die Deflation als Rechtsproblem, DJZ 1932, S. 1328 ff.

3) B. v. Maydell, Geldschuld und Geldwert, München 1974, S. 53

einbußen durch (vereinbarte) Wertsicherungsklauseln¹⁾ zu sichern, jedoch ändert dies nichts an den tendenziellen Aussagen über die Gefahren inflationärer Erscheinungen bei Geltung des Nominalprinzips.²⁾ Tendenzuell werden durch die Werteinbußen die Nettogläubiger benachteiligt, während die Nettoschuldner begünstigt werden. Damit ist das Gerechtigkeitspostulat tangiert.

Insbesondere die Werte Sicherheit und Gerechtigkeit werden berührt, wenn die Wirkungen der Inflation auf die ~~Vermögens~~verteilung angesprochen werden.

Das Vermögen kann sich aus Geld- und Sachvermögen zusammensetzen; grundsätzlich besteht die Möglichkeit der Umwandlung von Geld- in Sachvermögen unter der Voraussetzung, daß sich die Wertrelation zwischen den beiden Vermögensarten nicht ändert.³⁾ Der reale Wert des

1) Die sog. Indexklauseln sind prinzipiell verboten, außer es liegt eine ausdrückliche Genehmigung der Deutschen Bundesbank vor, s. § 3 WährG iVm § 49 AWG. Zum Komplex Wertsicherungsklauseln siehe z.B. Ziehm, Die Wertsicherungsklausel im Deutschen Recht, Diss. jur., Hamburg 1966; Dürkes, Wertsicherungsklauseln, 8. Aufl., Heidelberg 1972; v. Wallis, Wertsicherungsklauseln, DB 17 (1973), S. 842 ff; Mittelbach, Wertsicherungsklauseln im Zivil- und Steuerrecht, Ludwigshafen 1972. H.G. Rasch, Preisindex für die Lebenshaltung und Wertsicherungsklauseln, NJW 1985, S. 948 - 954.

2) Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage des Nominalprinzips ist nicht erkennbar. Insbesondere kann § 3 WährG nur als Bestätigung des Nominalismus dienen; vgl. BFHE 92, 561 (565); mit Beisse, Über Wesen und Tragweite des Nominalwertprinzips, FR 19 (1975), S. 475, sind ein axiomatischer Charakter und eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung des Nominalprinzips anzunehmen. Der Nominalismus stellt ein die gesamte Rechtsordnung durchdringendes allgemeines Rechtsprinzip dar; vgl. BFHE 89, 422 (437). Dieses ist als solches mit verfassungsrechtlichen Mitteln nicht angreifbar; einzelne gesetzliche Bestimmungen können aber dann verfassungswidrig werden, wenn infolge des Nominalprinzips und wesentlicher Geldwertminderungen Verzerrungen in bestimmten Teilen der Rechtsordnung auftreten ("Prinzip der Systemgerechtigkeit"). Siehe Beisse, a.a.O., S. 476. Vgl. weiterhin ders., Kaufkraftschwund und Nominalprinzip, WM 1969, Sonderbeilage Nr. 1, S. 3 ff; Bettermann, Über Inhalt, Grund und Grenzen des Nominalismus, RdA 1/1975, S. 2 ff; zu den ökonomischen Wirkungen des Nominalprinzips vgl. insbes. Reuter, Nominalprinzip und Geldentwertung, ZHR 137 (1974), S. 482 ff.

3) Vgl. W. Kessler, Grundprobleme der traditionellen Stabilitätspolitik, Frankfurt/M 1979, S. 22

Geldvermögens mindert sich durch inflationäre Erscheinungen im Gegensatz zum Wert des Sachvermögens, der sogar häufig steigt¹⁾ (bspw. Immobilien). Damit werden die Besitzer von Geldvermögen benachteiligt. Jedoch muß hier noch nach der Möglichkeit der Geldbesitzer, bei ihren Zinsforderungen die Inflationsraten zu antizipieren, differenziert werden. Besitzer größerer Geldvermögen sind tendenziell eher in der Lage, Anlagebedingungen mit entsprechenden Inflationsschutzmaßnahmen zu bestimmen.²⁾ Unter diesem Aspekt gehören die Spar- und Geldkonteninhaber sowie die Besitzer nominal fixierter Anlagepapiere zu den Hauptleidtragenden der Inflation.³⁾ Unter gewissen Umständen können Geldentwertung, Einkommensteuer- und Vermögensteuerpflicht zusammen den Zinsertrag übersteigen.⁴⁾ Die oben angesprochene Entwertung des Geldvermögens trifft vor allem die wirtschaftlich schwächeren Gruppen der Bevölkerung, denn sie sind es in erster Linie, die mit Hilfe von Geld- oder Sparkonten Vermögen ansammeln. Im Gegensatz dazu können die Besitzer großer Vermögen bzw. die Bezieher hoher Einkommen tendenziell die Kaufkraftverluste vermeiden, wenn ihre "Vermögensportfolios"⁵⁾ vorwiegend aus Realvermögen bestehen.⁶⁾

1) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 229

2) Vgl. Kessler, a.a.O., S. 23

3) J. Klaus, Inflationstheorie, Darmstadt 1974, S. 19; in diesem Sinne auch v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 43; ders., Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 156; Fröchtenicht, a.a.O., S. 229; vgl. auch v. Arnim, Der ausgebeutete Geldwertsparer, ZRP 1980, S. 201 ff.

4) Zur Thematik Steuerrecht und Geldentwertung s. bspw. Friauf, Besteuerung von Kapitaleinkünften und Geldentwertung, StuW 3/1975, S. 260 ff; Teufel, Inflation und Steuerrecht, Diss. jur., Kiel 1974; Bierle, Inflation und Steuer, Berlin 1974; v. Wallis, Geldwertänderung und Steuerrecht, DB 17 (1973), S. 842 ff; Eckhardt, Steuer und Geldwertschwund, DStR 16 (1973), S. 487 ff.

5) J. Müller, Die Geldentwertung als rechtliches und soziales Problem, ZRP 1974, S. 160.

6) Vgl. dazu auch D. Fricke, Verteilungswirkungen der Inflation, Baden-Baden 1981.

Damit wird einerseits das Gerechtigkeitspostulat tangiert, da das Geldvermögen durch inflationäre Erscheinungen im Verhältnis zum Sachvermögen "diskriminiert" wird,¹⁾ zum anderen wird auch der Wert Sicherheit berührt, da die Sicherung des wirtschaftlichen Standes nicht mehr gewährleistet ist. Nur stabiles Geld ist soziales Geld²⁾; eine Inflationierung des Geldes fördert eine Paralisierung der Sozialpolitik.³⁾ Die Geldentwertung kann aber auch durch negative Allokationseffekte das Wohlstandsziel beeinträchtigen.⁴⁾ Inflationäre Erscheinungen können bewirken, daß Spargelder nicht nach dem Grad der Produktivität, sondern nach der erwarteten Geldwertsicherung angelegt werden.⁵⁾ Das Schlagwort "Flucht in die Sachwerte" ist in diesem Zusammenhang zu nennen: das Kapital wandert in erster Linie in geldwertsichere Anlagen (bspw. Grundstücke, Wohnungen, Antiquitäten). Dadurch werden diese Branchen überdehnt mit der Folge übermäßig steigender Preisentwicklung.⁶⁾ Das hat tendenziell zur Folge, daß Wachstumsbranchen mit der Möglichkeit starker Produktionssteigerung an Kapitalmangel leiden.

In anderer Weise ist nochmals das Gerechtigkeitsziel betroffen: durch eine ausschließliche Verwendung des Einkommens für Konsumausgaben oder wertbeständige Sachgüter verlagert sich der Sparprozeß von den Haushalten zu den Unternehmern. Denn können die Haushalte keine Ersparnisse den Unternehmern zur Verfügung stellen, müssen die Unter-

1) So auch K.-O. Berning, Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. rer. pol., München 1968, S. 14

2) P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 62; vgl. auch Giersch, Konjunktur und Wachstumspolitik, Wiesbaden 1977, S. 69

3) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 229

4) Im Ergebnis auch Berning, a.a.O., S. 14

5) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 157

6) Vgl. ebenda, S. 157

nehmer à la longue zur Eigenfinanzierung greifen;¹⁾ die dafür erforderlichen Mittel werden durch überhöhte Preise im Wege des Zwangssparprozesses hereingeholt. Damit wird auf lange Sicht eine einseitige Vermögensverteilung zugunsten der Unternehmer heraufbeschworen, wobei den Haushalten einzig die Rolle der Konsumenten zukommt.

Auch unter dem Gesichtspunkt der **Einkommensentwicklung** sind inflationäre Erscheinungen zu untersuchen. Der Großteil der Bevölkerung bezieht sein Einkommen in Gestalt von Lohn-, Gehalts- und Rentenzahlungen. Während die Preise und damit die Unternehmereinkommen auf Geldwertverluste sehr empfindlich reagieren, verzögert sich die Anpassung der Löhne und Gehälter an die Produzentenpreise (sog. Lohn-lag).²⁾ Die durch die Preissteigerungen verursachten Lohn-lag-Gewinne gehen zu Lasten der abhängig Beschäftigten.³⁾ Vor allem in Zeiten eines hohen Beschäftigungsstandes besteht für die Gewerkschaften die Möglichkeit, die Reallöhne anzupassen, jedoch ist damit bei einer permanenten Inflation nur ein Ausgleich für die Vergangenheit erreicht. Wird bei den Lohnforderungen durch starkes gewerkschaftliches Verhalten die Inflationsrate antizipiert, wäre es theoretisch vorstellbar, daß ein "Gleichstand" mit den Unternehmern erreicht werden kann, ist jedoch im praktischen Normalfall nicht anzunehmen.⁴⁾ Denn allem Anschein nach erfolgt die Erwartungsbildung nicht völlig rational.⁵⁾ Hinzu kommt, daß gewisse Rigiditäten (bspw. längerfristige Verträge mit festem Preis oder Lohn) die unmittelbare Anpassung an die künfti-

1) Vgl. hierzu und zum folgenden Gedanken Fröchtenicht, a.a.O., S. 230

2) Bei dem sog. Transfereinkommen muß zwischen dynamisierten und nicht-dynamisierten Einkommen unterschieden werden. Auch die Empfänger von dynamisierten Transferleistungen können zumindest infolge der durch das Rechnungsverfahren bewirkten zeitlichen Verzögerungen inflationsbedingte Nachteile erleiden, vgl. Klaus, Inflationstheorie, a.a.O., S. 19

3) Kessler, a.a.O., S. 21

4) So wohl mit Recht Fröchtenicht, a.a.O., S. 231

5) H. Hesse, Arbeitslosigkeit und Inflation, Hagen 1982, S. 15

gen Preise, Löhne etc. verhindern.¹⁾ Bei einer (teilweisen) Anpassung der Reallöhne an die Preise besteht die Tendenz der Unternehmer, höhere Preise infolge des Kostendrucks (cost-push) und des durch die Erhöhung des Nominaleinkommens verursachten Nachfragesogs (demand-pull) zu verlangen und durchzusetzen.²⁾ Damit wäre der oben beschriebene Rückstand der fixierten Einkommen wieder hergestellt.³⁾

Die eventuellen Vorteile einer (schleichenden) Inflation wurden bisher juristisch-argumentativ nicht berücksichtigt. Teilweise wurden die Sachwertbesitzer, Geldschuldner, Inhaber von Beteiligungstiteln und Unternehmer bereits als "Inflationsgewinnler"⁴⁾ angesprochen. Auch bezüglich der Stabilität der Nachfrage nach Arbeit lassen sich Vorteile einer Inflation anführen.⁵⁾ Mögliche sich aus einem gewissen Anstieg des Preisniveaus ergebende optimistische Unternehmererwartungen können das Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel positiv beeinflussen. Eine Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt könnte damit auch - vielleicht sogar in erster Linie - den abhängig Beschäftigten zugute kommen (Stichwort: "Beschäftigungsgewinne der Armen").

Diese möglichen positiven Beschäftigungseffekte können jedoch für eine juristische Wertergründung der Preisniveaustabilität nicht ausschlaggebend sein. Mit Recht weist Fröchtenicht⁶⁾ darauf hin, daß die Wertordnungen immer mit Beziehungen zwischen Menschen oder sozialen Gruppen zu tun haben; deshalb könnten nur Vergleiche zwischen diesen

1) Vgl. ebenda, S. 15

2) Vgl. dazu statt vieler Schaal, Monetäre Theorie und Politik, München 1981, S. 221 ff; Fricke, a.a.O., S. 29 ff.

3) So Fröchtenicht, a.a.O., S. 231; eine Preiserhöhung würde sich dann nicht durchsetzen lassen, wenn die Einkommensempfänger den größten Teil der zusätzlich gewährten Bezüge sparen würden, was jedoch bei ständiger Inflationierung als nicht realistisch angesehen werden kann.

4) Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 69

5) So D. Puchta, Inflation und Deutsche Bundesbank, Diss. rer. soc., Freiburg 1981, S. 27

6) A.a.O., S. 232

in derselben Situationsbedingtheit unter Berücksichtigung der sich daraus ergebenden Begünstigungen und Nachteile für diese angestellt werden.

Die oben beschriebene Gefahr einer Vermögenskonzentration in den Händen einer möglicherweise kleinen privilegierten Schicht impliziert wirtschaftliche, soziale und sogar politische Abhängigkeiten der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung.¹⁾ Die materielle Komponente der Freiheit wird dadurch tangiert, daß bei weitgehender Vermögens- und Eigentumslosigkeit die wirtschaftliche Existenz ausschließlich von einem bestehenden Arbeitsverhältnis abhängt.

Auch das Friedenspostulat kann durch inflationäre Erscheinungen berührt werden. Soweit sich die Preissteigerungsraten in einem vertretbaren Maße halten, besteht keine akute Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und letztendlich für den Bestand des Gemeinwesens und des Staates selbst.²⁾ Unzufriedenheit mit der gesellschaftlichen Ordnung und den staatlichen Institutionen kann aber auftreten, wenn der Staat es unterläßt, mit Hilfe wirtschafts-, finanz- und geldpolitischer Maßnahmen eine weitere Inflationszunahme in Richtung auf eine sog. galoppierende³⁾ Inflation zu unterbinden.

Weiterhin kann es möglicherweise durch die bereits dargestellten Einkommens- und Vermögensverschiebungen zwischen den sozialen Gruppen zu sozialen Spannungen kommen, die tendenziell geeignet sind, sonstige gemeinsame Interessen in den Hintergrund zu rücken und der Bildung einer Klassengesellschaft Vorschub zu leisten.⁴⁾

bb) Gefahren einer Arbeitslosigkeit

Noch unmittelbarer und augenscheinlicher erweisen sich die aus der

1) Ebenda, S. 233

2) Vgl. ebenda, S. 232

3) Zu den verschiedenen Ausprägungen einer Inflation vgl. bspw. G. Steinmann, Inflationstheorie, Paderborn u.a. 1979, S. 13; zu den Ursachen: O. Demele, Ursachen der Inflation, 1981.

4) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 233

Arbeitslosigkeit drohenden Gefahren für Gemeinwohlgrundwerte. Ein hoher Beschäftigungsstand dient der Freiheit ebenso wie der Sicherheit und dem Ziel einer möglichst umfangreichen Güterversorgung und damit letztlich auch den anderen Grundzielen Gerechtigkeit und sozialer Friede.¹⁾ Arbeitslosigkeit stellt sich "als eine der größten Härten in der modernen Wirtschaftsgesellschaft"²⁾ dar. Zunächst wird das Postulat der Freiheit, vornehmlich hinsichtlich der Entfaltungsfreiheit in schwerwiegender Weise beeinträchtigt. Gerade die Entfaltungsfreiheit wird in unserer Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft zu einem wesentlichen Teil durch die berufliche Arbeit und ihren "Folgeerscheinungen" (Verdienst, gesellschaftliche Anerkennung, persönliche Befriedigung u.ä.) determiniert.³⁾

Eine bestehende Arbeitslosigkeit signalisiert, daß die Arbeitsplätze knapp sind; damit besteht für die Anbieter von Arbeitsplätzen die Möglichkeit, auf den Arbeitssuchenden Druck auszuüben.⁴⁾ Weiterhin führen Arbeitslosigkeit bzw. Kurzarbeit zunächst zu einer Kürzung des Einkommens und damit zu einer Einschränkung der daraus fließenden ökonomischen Freiheit. Zwar wird den arbeitslosen Arbeitnehmern durch die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit ein teilweiser Ersatz für den Verdienstausschlag gewährt, jedoch bleibt eine finanzielle Einbuße erhalten.⁵⁾ Damit wird zugleich die Sicherung des bisher erreichten wirtschaftlichen Standes (Sicherheitspostulat) gefährdet.

Darüberhinaus sind auch die sozialen und seelischen Folgen der Arbeitslosigkeit zu bedenken; als soziale Folgen lassen sich mit Wank⁶⁾ die Stigmatisierung durch andere, die Beeinträchtigung des Selbst-

1) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 43; so auch Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S.97

2) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 158

3) So v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 43

4) Vgl. Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 97

5) Vgl. auch R. Wank, Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht, Königstein/Ts. 1980, S. 21 f, mit konkreten Zahlenbeispielen.

6) A.a.O., S. 22

wertgefühls und - daraus resultierend - eine Abnahme von Kontakten anführen. Mit der Arbeitslosigkeit wird auch die individuelle Lebensperspektive und die zeitliche Orientierung zerstört; dies wird in besonderem Maße als seelisch belastend empfunden.¹⁾

Unter allgemeinen Gesichtspunkten wird das Sicherheitspostulat in folgender Weise tangiert: die Funktionsfähigkeit des Systems der sozialen Sicherheit wird beeinträchtigt; damit verbunden ist der volkswirtschaftliche Aufwand für Leistungen an Arbeitslose.²⁾

Für die Mehrheit der Bevölkerung ist eine hohe Beschäftigungsquote Maßstab für ein erfolgreiches Regierungshandeln; im Endeffekt wird sogar die Staatsform daran gemessen.³⁾ Damit wird das Friedenspostulat in der Variante "sozialer Frieden" berührt. Denn eine hohe Arbeitslosenquote kann nicht nur eine Regierung "zum Scheitern bringen", sondern auch eine Unzufriedenheit mit dem "System" hervorrufen. Damit wird die Bewältigung der Beschäftigungskrise "zum Paradigma einer Legitimationskrise des Systems überhaupt".⁴⁾ Eine hohe Arbeitslosenzahl kann der Durchsetzung radikaler politischer Tendenzen Voranschub leisten. Als Beispiel dafür läßt sich die Weltwirtschaftskrise anführen, die der Weimarer Republik den Todesstoß versetzte und mit ein Grund für die Anerkennung nationalsozialistischen Gedankenguts war.⁵⁾

Ein hoher Beschäftigungsstand erleichtert die Anpassung an den notwendigen und unvermeidlichen Strukturwandel;⁶⁾ damit sind die Anpassungskosten gerechter verteilbar und erfordern geringere Eingriffe durch

1) Vgl. näher K.-J. Bieback, Sozialer Hintergrund der Diskussion über das Recht auf Arbeit, in: U. Achten u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuried 1978, S. 146 ff

2) Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 979

3) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 237

4) Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 5

5) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 159

6) Ahrens/Feser, a.a.O., S. 91

die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Das Gerechtigkeitsziel ist damit unmittelbar angesprochen.

cc) Gefahren einer Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts

Zunächst läßt sich feststellen, daß durch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht die Absicherung der Binnenwirtschaft vor den wirtschaftlichen Einflüssen fremder Volkswirtschaften erreicht werden soll.¹⁾ Damit wird unmittelbar die Funktion als Gefahrenvorsorge für das Gemeinwesen deutlich.²⁾ Insbesondere können durch die Übertragung einer ausländischen Inflation die oben angesprochenen negativen Folgen einer Preisniveausteigerung im Inland auftreten (Stichwort: "importierte Inflation")³⁾.

Durch ausgeglichene Außenwirtschaftsbeziehungen sollen à la longue die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung genutzt werden;⁴⁾ damit ergibt sich ein Beitrag zum Wohlstandsziel.

Eine starke Passivierung der inländischen Zahlungsbilanz schafft tendenziell Abhängigkeiten im Ausland, die den politischen Handlungsspielraum des Staates stark einschränken können.⁵⁾ Damit sind in weiterer Konsequenz insbesondere die Postulate der Freiheit und Sicherheit angesprochen.

dd) Gefahren einer Störung des Wirtschaftswachstums

Die Gefahren einer Störung des Wirtschaftswachstums lassen sich dadurch erschließen, daß die positiven Aspekte des Wachstumsziels auf-

1) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 240; ebenso Ahrns/Feser, a.a.O., S. 91

2) Vgl. ebenda, S. 240

3) Zu den verschiedenen Erklärungsansätzen vgl. bspw. W. Ströbele, Inflation 2. Aufl., München 1984, S. 59 ff

4) Vgl. Ahrns/Feser, a.a.O., S. 91

5) Fröchtenicht, a.a.O., S. 239

gezeigt werden.¹⁾ Nicht zu untersuchen ist, ob die Forderung nach **maximalem** Wachstum letztlich gerechtfertigt ist. Es gilt auch hier, den Bezug des Wachstumsziel zu den Grundwerten herzustellen.

Wachstum fördert den wirtschaftlichen Wohlstand,²⁾ verstanden als möglichst gute und sich verbessernde Güterversorgung. Mit wachsender Güterversorgung werden die ökonomischen Beschränkungen der Freiheit vermindert.³⁾ Unter diesem Aspekt⁴⁾ gewinnen zunehmender Wohlstand und das Effizienzerfordernis⁵⁾ ihre freiheitsrelevante Bedeutung.⁶⁾

Auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist das Wachstumsziel zu betrachten. In einer wachsenden Wirtschaft lassen sich Einkommen und damit potentiell Vermögen ohne größere Einkommens- und Vermögensbeschneidungen⁷⁾ verteilen;⁸⁾ es besteht die Möglichkeit, einen Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen durch entsprechende Lenkung des Zuwachses herbeizuführen.⁹⁾ Denn in einer expandierenden Wirtschaft kann eine Beschränkung des Zuwachses großer Einkommen und Vermögen zugunsten eines erhöhten Zuwachses kleinerer Einkommen und Ver-

1) So auch Fröchtenicht, a.a.O., S. 246; damit wird von der bisherigen Betrachtungsweise abgegangen. Dies erklärt sich daraus, daß das Wachstumsziel kein "Nullpostulat" ist.

2) Wie bereits ausgeführt, wird hier das Wohlstandsziel nicht als Unterziel von Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Frieden verstanden; das Ziel einer guten Güterversorgung kann nämlich seinerseits mit den Zielen Gerechtigkeit und Sicherheit in Konflikt geraten.

3) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 161; ders., Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 30

4) Voraussetzung ist aber, daß die Bedürfnisse als Folge der zunehmenden Versorgung nicht ebenso schnell oder gar noch schneller wachsen.

5) Häberle, VVDStRL 30 (1972), S. 65, 99, 134

6) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 31

7) Dies würde dem Sicherheitspostulat zuwiderlaufen.

8) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 161

9) Vgl. Vogel/Wiebel, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 114; damit hat der Ausgleich von Gruppeninteressen gemeinwohlbezogene Funktion.

mögen einen Umverteilungseffekt bewirken.¹⁾ Mit Recht spricht **Schmahl**²⁾ von einer konfliktmindernden Funktion des Wirtschaftswachstums; Wachstum trägt damit zur Stabilisierung des sozialen Friedens bei.

Zuweilen werden die wirtschaftlichen und sozialen Ordnungen nach dem Maße beurteilt, wie sie geeignet sind, quantitatives Wachstum zu erreichen. Bei lang anhaltenden Krisen des materiellen Fortschritts besteht möglicherweise die Gefahr der Forderung nach einem - vermeintlich - leistungsfähigeren System, das jedoch geringere Freiheitsgrade aufweist.³⁾ Für das quantitative Wachstum scheint diese Argumentation zunehmend an Aktualität zu verlieren; unter qualitativen Aspekten jedoch wird die Fragestellung nach der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssysteme erhalten bleiben. Die zunehmende Sensibilität für Umweltschutzprobleme wird die Frage dahin lenken, welches System geeigneter erscheint, die Stabilisierung der Umwelt in den Griff zu bekommen.

Auch im Hinblick auf die innere und äußere Sicherheit des Staates erhält das Wachstumsziel seine Berechtigung. Eine positive Korrelation von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Staates und seinem politischen Gewicht ist nicht von der Hand zu weisen. Dadurch wird die Aktionsfreiheit des Staates in besonderer Weise gefördert; im Rahmen friedlicher internationaler Auseinandersetzungen kann die Gesamtwirtschaftskraft eines Staates dazu beitragen, (berechtigte)

1) v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 161

2) Globalsteuerung der Wirtschaft, a.a.O., S. 25

3) Vgl. Fröchtenicht, a.a.O., S. 248 f; gerade im Ost-West-Konflikt spielt das Wachstumsziel eine erhebliche Rolle. Ein wichtiges Kriterium bei der Frage nach dem "besseren" Gesellschaftssystem bildet die wirtschaftliche Potenz, die Möglichkeit zur Wohlstandssteigerung, ausgedrückt in der Größe des erzielbaren Bruttosozialprodukts. Wären die westlichen Industrieländer nicht in der Lage, höhere oder zumindest gleiche Wachstumsraten wie die kommunistisch geprägten Länder zu erzielen, so bestünde tendenziell die Gefahr des Zerfalls der demokratischen Ordnungen und deren Gesellschaften. Damit wäre insoweit das Friedenspostulat angesprochen.

eigene staatliche Interessen leichter durchzusetzen.¹⁾

- d) Möglichkeiten der Differenzierung aufgrund unterschiedlicher Beiträge einzelner Ziele zur Förderung des Gemeinwohls

Die obigen Ausführungen haben als Ergebnis gebracht, daß jedes der verfassungsrechtlichen Ziele einen Beitrag zur Förderung der Gemeinwohlgrundwerte liefert. Damit erweisen sich die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Konkretisierungen der Grundwerte.²⁾ Ihren Wert als Vorziele erhalten sie dadurch, daß sie zur Verwirklichung der Grundwerte als Nachziele beitragen.³⁾ Dieses Ergebnis geht konform mit den Ergebnissen der Theorie der Wirtschaftspolitik, wo die gesamtwirtschaftlichen Ziele als Vor- bzw. Sekundärziele interpretiert werden. **Jedes** der Ziele hat eine grundwertbezogene Funktion; insoweit sind damit die verfassungsrechtlichen Bedingungen für die Gleichrangigkeit der Ziele aufgezeigt.

Möglicherweise ist aber eine Differenzierung aufgrund **unterschiedlicher**⁴⁾ Beiträge einzelner Ziele zur Förderung der Grundwerte angebracht. Solche Überlegungen drängen sich auf, wenn man bspw. die obigen Ausführungen zum Vollbeschäftigungsziel und zum Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts nebeneinanderstellt.

Im weiteren ist zu untersuchen, ob aus der Beziehung Grundwerte - ge-

1) Vgl. ebenda, S. 248

2) So auch v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 42

3) Vgl. ebenda, S. 42

4) Andeutungen bei Baßeler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 97: "Der hohe Rang, den das Ziel der Vollbeschäftigung einnehmen sollte, ergibt sich daraus, daß es wohl von **allen** (Hervorh. d.d. Verf.) Grundwerten fundiert wird".

samtwirtschaftliche Ziele¹⁾ **verfassungsrechtlich** mehr als die Gleichrangigkeit der Ziele geschlossen werden kann. Dabei ist klar, daß die Annahme der Gleichrangigkeit der Ziele jenseits der Fragestellung nach einer Rangfolge liegt, da eben die Gleichrangigkeit gerade das Fehlen von Bewertungsunterschieden ausdrückt.

Zur Bestimmung einer Rangfolge besteht die Möglichkeit, wohlfahrtsökonomische Erkenntnisse²⁾ entsprechend anzuwenden, wenn die Wertordnung der Verfassung Spiegelbild der Wertordnung der Bürger sein soll. Die Verwandtschaft zwischen den Problemen der Wohlfahrtsökonomik und den Problemen der Werteabwägung im Verfassungsrecht besteht aufgrund zweier Argumente: Beidemal geht es um Probleme von Verteilungen, und beidemal sind solche Verteilungen zu finden, die für die Gesellschaft nützlich oder wertvoll sind, weil sie es (auch) für die betroffenen Individuen sind.³⁾ In der Wohlfahrtsökonomik werden kardinale, ordinale und indifferenzialistische Ansätze unterschieden.⁴⁾ Eine kardinale Ordnung der Verfassungsziele scheitert einerseits daran, daß ein Maßstab fehlt, der für jedes Ziel den Nutzwert für die Realisierung der Grundwerte in vergleichbarer Form, z.B. ausgedrückt durch einen Nutzkoeffizienten, ermittelt.⁵⁾ Andererseits sind die Probleme des interindividuellen Nutzensvergleichs nicht zu lösen.⁶⁾ Eine ordinalisti-

1) Zu betonen ist, daß hier noch keine Einbeziehung von Grundrechten erfolgt; hier wird der "vertikale" Aspekt untersucht, also die Beziehung der Ziele zu den Grundwerten als den verfassungsimmanenten Grundprinzipien. Auf der "horizontalen" Ebene liegt die Frage, ob die Verfassung **selbst** durch die Zuordnung ihrer Werte eine Rangfolge der gesamtwirtschaftlichen Ziele impliziert; vgl. dazu später.

2) Siehe dazu bspw. B. Külp, Wohlfahrtsökonomik I, Die Wohlfahrtskriterien, Tübingen 1975

3) So B. Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht, Berlin 1976, S. 157; zur genauen Argumentation s. ders., S. 155 ff

4) Vgl. dazu näher Külp, Wohlfahrtsökonomik, a.a.O., S. 24 ff

5) Vgl. Fahr-Becker, a.a.O., S. 76; siehe auch Schlink, a.a.O., S. 135

6) S. dazu näher Schlink, a.a.O., S. 166 f

sche Agglomerierung scheitert an Arrows Unmöglichkeitssatz¹⁾ und ist nur um den Preis der Intoleranz zu retten.²⁾ Der indifferenzialistische Ansatz ist die Antwort auf die Schwierigkeiten ordinalistischer und kardinalistischer Nutzenkonzepte; hier wird nicht nach dem Vor- oder Nachrang von Wert oder Nutzen, sondern nach der Substituierbarkeit gefragt: Der Wert von Gütern zeigt sich an den Folgen, die der Zuwachs eines Gutes als Verlust eines anderen mit sich bringt.³⁾ Damit lassen sich jedoch keine Aussagen darüber treffen, ob ein bestimmtes Ziel durch seinen Beitrag zur Realisierung der Grundwerte von vorneherein als vorrangig anzusehen ist.⁴⁾

Möglicherweise kann das Sozialstaatsprinzip als Maß- und Vergleichsgrundlage⁵⁾ für die "Einstufung" der vier Verfassungsziele herangezogen werden;⁶⁾ jedoch entzieht sich dieses Prinzip in diesem Zusammenhang einer Bestimmtheit, da es vom Verfassungsgeber bewußt als "offenes" Prinzip statuiert wurde.⁷⁾

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß sich die vier Verfassungsziele als Konkretisierungen der Gemeinwohlgrundwerte erweisen und unter diesem Aspekt - unabhängig von vermuteten unterschiedlichen Beiträgen zu den Grundwerten - als gleichrangig anzusehen sind.

1) Vgl. dazu nur E. Streissler, Zur Anwendbarkeit von Gemeinwohlvorstellungen in richterlichen Entscheidungen, in: Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften, Karlsruhe 1967, S. 9 ff

2) Schlink, a.a.O., S. 179

3) Ders., S. 180

4) Vgl. aber Schlink, S. 181 ff, der für staatliche Maßnahmen eine Verbindung zwischen der Pareto-Optimalität der Wohlfahrtsökonomik und dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit herstellt.

5) Dies dann, wenn das Sozialstaatsgebot nicht zur Ableitung der Verfassungsziele herangezogen wird.

6) Vgl. Fahr-Becker, a.a.O., S. 77

7) Siehe nur Scholz, Grenzen staatlicher Aktivität, a.a.O., S. 120; Fahr-Becker, a.a.O., S. 77; Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 505

4. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht in der politisch - psychologischen Betrachtung

Hansmeyer¹⁾ löst sich von einer primär ökonomischen Interpretation und sieht in einer politisch - psychologischen Betrachtungsweise das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dann als gegeben an, "wenn der Politiker keine Veranlassung sieht, seine Dispositionen zu ändern, eine Entscheidung, die er freilich nicht unbeeinflusst von den übrigen Wirtschaftssubjekten trifft".²⁾ Der Entscheidungsspielraum des Politikers ende erst dort, "wo die öffentliche Meinung eine Störung ihres 'Gleichgewichts' nicht mehr hinzunehmen gewillt ist".³⁾ Bedingungen einer Gleichrangigkeit der Ziele können bei dieser Auslegung nicht abgeleitet werden. Vielmehr muß auf einer früheren Stufe, nämlich bei der grundsätzlichen Akzeptanz der Ziele durch die öffentliche Meinung, angesetzt werden; soll die öffentliche Meinung die Störung "ihres" Gleichgewichts anzeigen, setzt dies voraus, daß die vier Ziele von der öffentlichen Meinung als prinzipiell erstrebenswert erachtet werden. Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft und Systemerhaltung lassen sich dafür als mögliche Gründe anführen.⁴⁾ Dieser "Minimalkonsens"⁵⁾ auf dieser abstrakten Ebene impliziert insofern die Gleichrangigkeit der Ziele, als vermutet werden kann, daß die öffent-

1) in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 121

2) Ders., a.a.O., S. 121; zustimmend Ahrens/Feser, a.a.O., S. 90; J. Starbatty, Erfolgskontrolle der Globalsteuerung, Frankfurt/M 1976, S. 9 f

3) Ebenda, S. 121

4) Vgl. H.-D. Hardes, Einkommenspolitik in der BRD, Frankfurt/M 1974, S. 98; ders., Wirtschaftspolitische Ziele und Gruppeninteresse, Widi 1973, S. 194

5) Dobias, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 42; Hardes, Einkommenspolitik, a.a.O., S. 98; vgl. auch ders., Widi 1973, S. 198; s. auch R. Feuerstack u.a., Wirtschaftspolitische Ziele und gesellschaftliche Gruppen in der marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament, B 28/1973, S. 6 f.

liche Meinung (mehrheitlich) die Ziele nicht a priori als akzidentell erachtet.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Dieser Abschnitt behandelte verschiedene Interpretationsmöglichkeiten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß § 109 Abs. 2 GG, wie sie im Schrifttum vorgenommen werden. Dabei stellte sich in erster Linie die Frage, ob das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als Ausgleich zwischen unterschiedlichen Gruppeninteressen oder als Ausgleich zwischen grundwertbezogenen Zielen anzusehen ist. Für beide Ansätze konnten die Bedingungen für die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele aufgezeigt werden. Weiterhin konnten Argumente gefunden werden, die dafür sprechen, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in erster Linie als Ausgleich zwischen grundwertbezogenen Zielen aufzufassen. Hier wurde dargelegt, daß sich alle vier Ziele als Konkretisierungen der Gemeinwohlgrundwerte ansehen lassen.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob durch den Einbezug weiterer relevanter Verfassungsvorschriften zusätzliche Bedingungen für die Gleichrangigkeit der Verfassungsziele jenseits von Art. 109 Abs. 2 GG vorliegen müssen. Als eventuell modifizierende Vorschriften kommen Art. 14, Art. 12, Art. 1, Art. 79 Abs. 3 GG und das Sozialstaatsgebot gemäß Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG in Betracht.

IV. Materieller Vorrang des Ziels "Preisniveaustabilität" durch Art. 14 GG?

Im weiteren sind die Bedingungen der Gleichrangigkeit durch den Einbezug von Art. 14 GG aufzuzeigen; dies setzt zunächst die positive Beantwortung der Frage voraus, ob Art. 14 GG de lege lata für den Komplex Inflationierung überhaupt eine Aussagekraft zukommt.

1. Schutz der Kaufkraft durch Art. 14 GG

Die Frage, ob eine Inflationierung an Art. 14 GG gemessen werden

kann, ist im Schrifttum unterschiedlich behandelt werden. **Ballerstedt**¹⁾ sieht im Geldwert "die offene Flanke der Wirtschaftsverfassung gegenüber dem Staat", da "die Garantie des Eigentums versagt". **Hettlage**²⁾ bemerkt, "daß es für den Wert des Geldes keinen Verfassungsschutz und keine wirkliche Rechtssicherheit gibt". Nach den Ausführungen von **Ehlermann**³⁾ liegt keine Eigentumsbindung vor, da es sich bei inflationsverursachenden Hoheitsakten um Maßnahmen der Währungshoheit handle. Nach **Benda**⁴⁾ hingegen kann eine bewußte Inflationspolitik sowohl die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG als auch die sozialstaatliche Verpflichtung des Staates verletzen.

Für die Analyse eines möglichen Eigentumsschutzes aus Art. 14 GG ist mit der **hM**⁵⁾ davon auszugehen, daß nur die Beeinträchtigung konkreter subjektiver Rechtstellungen von Art. 14 GG tatbestandlich erfaßt wird. Damit ist zu prüfen, ob sich der Tauschwert des Geldes als Komponente der verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung darstellt.

Durch Art. 14 GG ist die "Herrschafts- und Nutzungsbefugnis", das Recht des "Habens" und "Gebrauchmachens" an einem konkreten Gegen-

1) Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Halbbd., Berlin 1958, S. 3

2) Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1955), S. 9

3) Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Heidelberg 1957, S. 91

4) Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 852; vgl. auch die Übersicht bei Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 114 ff.

5) Vgl. BVerfGE 27, 326 (343): Das Vermögen als solches ist nicht Schutzobjekt des Art. 14 GG. Die Mindermeinung geht indes unter Berufung auf das Urteil BGHZ 6, 270 (278) von der Erweiterung des Eigentumsschutzes zum Vermögensschutz bzw. der Rechtsstellungsgarantie zur umfassenden Vermögenswertgarantie aus. Das Vermögen als solches sehen als geschützt an: Friauf, Eigentumsgarantie, Geldentwertung und Steuerrecht, StbJb 1971/72, S. 433; Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 55 ff; H. Sessler, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, S. 22, der "im Grundsatz" eine Vermögenswertgarantie ableitet.

stand geschützt.¹⁾ Der sich daraus ergebende Gebrauchswert eines Gutes spiegelt "die durch Innehabung des Gegenstandes vermittelte, gegenstandsbezogene Eigentümerfreiheit", also die "konkrete Herrschafts- und Nutzungsbefugnis"²⁾ wider. Das Eigentum verkörpert also zunächst einen "unmittelbar am Gegenstand ausgerichteten Wert".³⁾ Der Gebrauchswert kann auch als das Mehr zum schlichten Vermögenswert des entzogenen Rechts definiert werden, da eine zulässige Enteignung ein Mehr sein muß als eine bloße Vermögensverschiebung, andererseits durch den Entschädigungszwang in Art. 14 Abs. 3 S. 2, 3 GG aus dem Eigentumsentzug per Saldo kein Vermögensentzug entstehen darf.⁴⁾ Der Umstand, daß durch die sog. Junktimklausel⁵⁾ mit einer Enteignung stets eine gesetzliche Vorsorge für eine Entschädigung korrespondiert und damit im Endergebnis aus dem Eigentumsentzug kein Entzug des Vermögens wird, setzt voraus, daß das betroffene Eigentum in einem Vermögensäquivalent zu messen ist.⁶⁾ Maßstab für die Enteignungsschädigung ist der Verkehrs- bzw. Wiederbeschaffungswert; somit zeigt sich als weiteres Merkmal des Eigentums der "durch die Veräußerung (des Eigentums) zu realisierende Wert, nämlich der Tauschwert".⁷⁾ Der Tauschwert gestattet somit dem Eigentümer, sein Eigentum in einer bestimmten Form zu verwerten. Das Zusammenwirken der beiden Komponenten ergibt sich durch den Umstand, daß der Gebrauchswert - zugleich einen Vermögenswert repräsentierend - im Tauschakt aktualisiert wird, der Eigentümer also durch den Verzicht auf den Gebrauchswert dessen

1) Papier, AÖR 98 (1973), S. 533

2) Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 56

3) Ebenda, S. 56

4) Vgl. B. Brixner, Geldentwertung und die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 GG, Diss. jur., München 1972, S. 42

5) Wohl besser Junktimklauselangebot

6) Vgl. Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 56

7) Ders., a.a.O., S. 56

Tauschwert nutzt und dafür in der Regel Geldwert erhält.¹⁾ Der erlangte Geldwert setzt den Veräußerer in die Lage, wiederum Gebrauchswerte einzutauschen. Der Tausch- und der Gebrauchswert sind in gleichem Maße "Medien zur ökonomischen Freiheit".²⁾

Mit diesen Überlegungen bleibt zunächst festzuhalten, daß Tausch- und Gebrauchswert eigenständige Komponenten des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums sind. Der Gebrauchswert eines Gutes ist durch Art. 14 GG aber nicht unbedingt garantiert. Denn unter den näheren Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 S. 1, 2 GG ist der Gebrauchswert der Disposition des Staates überlassen.³⁾ Eine Enteignung darf also den Gebrauchswert vollständig antasten⁴⁾, während der Tauschwert grundsätzlich unangetastet⁵⁾ bleibt. Unter diesem Gesichtspunkt der Tauschwertgarantie und des daraus folgenden begrenzten Vermögensschutzes erscheint prima facie die Inflationsproblematik eigentumsrechtlich erfaßbar. Problematisch ist aber diese Vorgehensweise einmal bezüglich der grundsätzlichen Substitutionsfunktion oder Subsidiarität der

Tauschwertgarantie und zum anderen wegen der von der hL vorgenommenen Identifizierung von Geld und sonstigem Sacheigentum.⁶⁾ Im bürgerlichen Recht ist nicht die wirtschaftliche Funktion des Geldes, sondern der Umstand, daß die Geldzeichen bewegliche Sachen sind, maßgebend.⁷⁾ Diese Maßgeblichkeit des Sacheigentums am Geld wurde von der verfas-

1) Brixner, a.a.O., S. 43

2) Ders., a.a.O., S. 43

3) Vgl. Papier, AÖR 98 (1973), S. 534

4) Vgl. Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 60

5) Tauschwertbeeinträchtigungen sind nur im Rahmen der Eigentumsbindung hinzunehmen und bei Enteignung insoweit, als die "billige" Entschädigung hinter dem vollen Wertersatz zurückbleibt.

6) Vgl. Papier, AÖR 98 (1973), S. 534

7) Vgl. ebenda, S. 535

sungsrechtlichen Lehre zu Art. 14 GG aufgegriffen; das Geld¹⁾ ist - weil und soweit es Eigentum an beweglichen Sachen manifestiert - dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG unterstellt.²⁾ Ausgehend von dem Urteil über das Hamb. Deichgesetz³⁾, wo der Gedanke, Art. 14 GG enthalte eine Vermögensgarantie, verworfen wurde, wirkt Art. 14 GG in erster Linie als Instrument zur Sicherung des Eigentumsbestandes und des Gebrauchswertes.⁴⁾ Somit ist das Ziel hauptsächlich eine konkrete Bestands- und Nutzungsgarantie. Eine "primäre und selbständige, d.h. auch ohne Rechtsbestandsverlust oder sonstigen enteignenden Eingriff in konkrete Vermögensrechte bestehende Wertgarantie"⁵⁾ kann nicht hergeleitet werden. Die aus dem Entschädigungsprinzip in Art. 14 Abs. 3 GG folgende Eigentumswertgarantie hat nur einen sekundären und subsidiären Charakter.⁶⁾ Damit ist festzuhalten, daß aus Art. 14 GG keine eigenständige Tauschwertgarantie für Sachgüter abgeleitet werden kann.

Jedoch muß der wirtschaftlich besonders bedeutungsvollen Funktion des Geldes Rechnung getragen werden.

Wie gerade gezeigt, ist eine Beschränkung des Schutzbereiches des Art. 14 GG auf die gegenständliche Herrschafts- und Nutzungsbefugnis (Gebrauchswert) bei Sachgütern durchaus sinnvoll. Das Sachgut bleibt bei Erhaltung seines Gebrauchswertes - auch wenn sich der Tausch- oder Verkehrswert vermindert - Objekt sachbezogener Eigentümerfreiheit.⁷⁾ Diese Eigenschaft ist aber bei Geld und geldwerten Forderungen

1) Hier nur als Bargeld (Münzen und Banknoten) zu verstehen;

2) Vgl. Papier, AöR 98 (1973), S. 535

3) BVerfGE 24, 367

4) Vgl. Papier, AöR 98 (1973), S. 535

5) Ders., a.a.O., S. 536

6) Vgl. ders., a.a.O., S. 536; die Tauschwertminderung hat für etwaige Entschädigungsgewährungen z.B. bei längerer Behinderung eines Betriebsgrundstücks nur die Funktion einer Bemessungsgrundlage.

7) Vgl. Papier, AöR 98 (1973), S. 537

gen nicht gegeben. Diese Güter erlangen nur durch ihre Tauschkraft und in deren Ausmaß eine Vermögenswertigkeit; es fehlt ihnen ein vom Tauschwert gelöster und unabhängiger Besitz- und Nutzungswert.¹⁾ Das Geld besitzt nur Tauschwert, der Gebrauchswert ist verkümmert.²⁾ Diese Ausrichtung allein zum Tauschwert ist vor allem in Währungsordnungen, in denen das Geld keinen eigenen Stoffwert mehr besitzt, erkennbar.

Eine Begrenzung der Bestands- und Nutzungsgarantie für konkrete Rechtspositionen für Sachgüter ist zu rechtfertigen; bei Geld und Geldforderungen ist sie insofern abzulehnen, als "unter den heutigen sozialen und ökonomischen Verhältnissen nicht allein und nicht primär dem Sacheigentum, sondern vor allem auch den Geldwerten eine existentielle Bedeutung für die Individualentfaltung zukommt".³⁾ Angesichts der Zielrichtung der Eigentumsgarantie, die - wie oben erwähnt - das BVerfG in einer Sicherstellung eines Freiheitsraumes im vermögensrechtlichen Bereich⁴⁾ sieht, ist eine prinzipielle Tauschwertgarantie (nur) für Geld und Geldforderungen durch Art. 14 GG zu bejahen; dies heißt, daß Kaufkraft- oder Tauschwertminderungen des Geldes Eigentum

1) Vgl. Papier, AÖR 98 (1973), S. 537; ders. in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 14 Rdnr. 176

2) So auch Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 57; Brixner, a.a.O., S. 43

3) Papier, Rechtsprobleme der Inflation, JuS 1974, S. 477; in gleichem Sinn ders., AÖR 98 (1973), S. 538

4) BVerfGE 24, 367 (389);

i.S.d. Art. 14 GG beeinträchtigen.¹⁾

2. Art. 14 GG als Abwehrrecht?

Im Folgenden ist zu untersuchen, ob dem Art. 14 GG ein Abwehrrecht gegen inflationsbegründende und - intensivierende Hoheitsakte zu entnehmen ist. Bejaht man ein derartiges Abwehrrecht, so läßt sich ein verfassungsrechtlicher Vorrang des Preisniveaustabilitätsziels wie folgt begründen: Einmal kann die Grundrechtsvorschrift des Art. 14 GG gegenüber Art. 109 Abs. 2 GG als einer prinzipiell haushaltsrechtlichen Organisationsnorm als höherrangig eingestuft werden; zum anderen

1) So auch Papier in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 14 Rdnr. 176; im Ergebnis zustimmend Schmidt-Preuß, Zentralfragen, a.a.O., S. 118.

Mit einer anderen Überlegung kommt Mammitzsch, Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und die Stabilität des Geldwertes, Diss. jur., München 1967, S. 80 f, zu dem gleichen Ergebnis. Ausgehend von der ständigen Erweiterung des Eigentumsbegriffs kommt er unter Heranziehung des Bau- und Bodenrechts zunächst zur Anerkennung des "funktionellen Nutzens" als einer grundrechtlich geschützten Ausstrahlung des Eigentums. Der Nutzen des Geldes bestehe nun darin, daß das Geld die rechtliche Fähigkeit des einzelnen bewirke, Schuldverhältnisse, die man einzugehen wünsche, zum Erlöschen zu bringen. Da die Minderung der Kaufkraft des Geldes der Verminderung der vom Geld vermittelten Vermögensmacht, durch Eingehen von Schuldverhältnissen am Sozialprodukt zu partizipieren, d.h. das Geld auf die einzig sinnvolle Weise nutzen zu können, gleichkomme, folge, daß der Wert des Geldes, seine Kaufkraft, prinzipiell Schutzobjekt der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG sei. Brixner, a.a.O., S. 50, hingegen, der zunächst von dem Schutz des Vermögens ausgeht, kommt ebenfalls über die Begriffe des Gebrauchs- und Tauschwertes zu dem Ergebnis, daß der Tauschwert prinzipiell durch Art. 14 GG geschützt sei, führt dann für ihn aus seiner Sicht folgerichtig fort, daß das Geldvermögen als die Summe aller (Geld-) Tauschwerte von Art. 14 GG erfaßt sei. Nach dieser Auffassung bedarf es also keiner Beeinträchtigung von konkreten Geldpositionen (Geldeigentum, -forderung), der Geldwert ist eo ipso geschützt (Brixner, a.a.O., S. 45). Diese Auffassung von Brixner ist aber mit dem Hinweis, daß das Vermögen als solches nicht geschützt ist, abzulehnen. Sammler, Eigentum und Währungsparität, Berlin 1975, S. 52, nimmt einen unmittelbaren Tauschertschutz sowohl bei Geld als auch bei Sachgütern an, da infolge der universellen Tauschmittellqualität des Geldes zwischen Geld und Sachwerten eine wechselseitige Beziehung bestehe.

könnte der aus Art. 14 GG resultierende klagbare subjektive Anspruch dazu führen, daß die staatlichen Instanzen ihre wirtschaftspolitischen Aktivitäten vornehmlich auf das Ziel der Preisniveaustabilität richten (müßten). Eine wirklichkeitswissenschaftlich orientierte Verfassungsinterpretation käme dann nicht umhin, das Stabilitätsziel verfassungsrechtlich als vorrangig auszuweisen.

Bei Verfolgung eines Abwehrrechts sind im Schrifttum - soweit ersichtlich - folgende Varianten zu finden: Einmal wird auch bei Geld und geldwerten Forderungen eine Inpflichtnahme gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG anerkannt;¹⁾ andererseits wird die Wertgarantie als Ergänzung der Eigentumsbestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG mit eigenständiger Intensität angesehen und eine Einbeziehung in die Beschränkung des Art. 14 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG verneint.²⁾

Insbesondere Mammitzsch³⁾ verfolgt den ersten Weg; er stellt zunächst fest, daß währungssteuernde Gesetze, die ein zumindest beschränktes Maß an Kaufkraftverlust des Geldes bewirken oder bewirken können, schwerlich gegen rechts- und sozialstaatliche Prinzipien verstoßen dürften.⁴⁾ Zugleich erkennt er, daß Maßnahmen der Währungspolitik (im weiten Sinn) nicht immer mit Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar sein müssen. Zur Abgrenzung von Inhaltsbestimmung und Enteignung zieht Mammitzsch die in der Rechtsprechung und in der Literatur entwickelten Rechtsfiguren heran und kommt zu dem Ergebnis, daß sich inflationierende Maßnahmen sub Art. 14 GG als verfassungswidrig erweisen, wenn die Inflationsrate den landesüblichen Zinsfuß für Sparguthaben über-

1) So Mammitzsch, a.a.O., S. 95 ff; Brixner, a.a.O., S. 46ff; D. Suhr, Eigentumsinstitut und Aktieneigentum, Hamburg 1966, S. 35

2) So Papier, AöR 98 (1973), S. 538; ders., JuS 1974, S. 478; ders., in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 177

3) A.a.O., S. 95 ff

4) Zur Zeit der Endfassung der Arbeit von Mammitzsch war § 1 StWG noch nicht in Kraft; die Argumentation von Mammitzsch läuft dahin hinaus, daß auch "nur" gesamtwirtschaftliche Überlegungen angesichts ihrer verfassungsrechtlichen Bestätigung in Art. 109 Abs. 2, 4 GG bestimmte Inhaltsbeschränkungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG rechtfertigen können.

schreitet.¹⁾

Schließlich überprüft **Mammitzsch**²⁾ die Frage, ob Schädigungen von Geldvermögen, die mit Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG nicht zu vereinbaren sind, als Enteignungen gedeutet werden können. Nach der Überprüfung der Frage, ob inflationäre Erscheinungen vom Allgemeinwohlerfordernis gedeckt sind, kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß eine Enteignung begrifflich nicht möglich sei.³⁾ Denn nach hM ist die gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG "angemessene" Entschädigung die Leistung eines objektiven Wertausgleichs, wobei der gemeine Wert oder der objektive Tauschwert, den eine Sache für jedermann hat, maßgeblich ist. Da aber der objektive Tauschwert des Geldes gerade in seiner Kaufkraft bestehe, wäre ein Gesetz, das die Geldkaufkraft mindert oder die entsprechenden administrativen Befugnisse einräumt, gleichzeitig jedoch die Wiederherstellung des vollen Geldwertes verlangt, widersinnig.⁴⁾

Einen anderen Weg geht **Papier**⁵⁾. Er stellt die für Geld und geldwerte Forderungen abgeleitete Wertgarantie nicht wie die bloße Nutzungsgarantie unter den Vorbehalt des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, sondern sieht diese als Ergänzung der Eigentumsbestandsgarantie an. Diese Bestandsgarantie sei aber im allgemeinen nicht absolut oder unbedingt. Denn

1) Ebenda, S. 108 f; zu dem gleichen Ergebnis kommt Brixner, a.a.O., S. 54, 60, der jedoch insbesondere auf die Wesensgehaltsgarantie (Art. 14 Abs. 1 S. 1 iVm Art. 19 Abs. 2 GG) abstellt. Dieser von Brixner eingeschlagene Weg ist aber dann nicht gangbar, wenn man mit der hM zu Art. 19 Abs. 2 GG einen Eingriff in den Wesensgehalt des Grundrechts nicht schon dann annimmt, wenn nur einzelne Grundrechtsträger bzw. einzelne konkrete Realisierungsformen eines Grundrechts - wie hier das Geldeigentum - im Kernbereich getroffen sind, sondern erst dann, wenn alle denkbaren Realisierungsformen eines Grundrechts und damit dieses selbst tiefgreifend beeinträchtigt sind.

2) A.a.O., S. 114 ff

3) Nach Mammitzsch fehlt es auch am Sonderopfer und an der Eingriffsfinalität.

4) Mammitzsch, a.a.O., S. 122; zustimmend Papier, AÖR 98 (1973), S. 540, Fußn. 40: Den von der Inflation Betroffenen würde nur mit der anderen Hand zurückgewährt, was mit der einen genommen würde.

5) AÖR 98 (1973), S. 538 ff; im Ergebnis auch ders., in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 14 Rdnr. 177

unter den Voraussetzungen einer zulässigen Enteignung¹⁾ und wegen der zwingenden Entschädigungsverpflichtung reduziere sie sich auf eine bloße Wertgarantie. Können aber die begrifflichen Voraussetzungen zulässiger Enteignung trotz Überschreitung des Bereichs der Inhalts- und Schrankenbestimmung bei "Geldbeeinträchtigungen" nicht vorliegen, so komme das grundrechtliche Abwehrrecht uneingeschränkt zum Zuge.²⁾ Auch die weiteren Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit das subjektive Abwehrrecht seine volle Wirkung entfalten kann, erkennt **Papier** an; er sieht keine "unüberwindlichen Schwierigkeiten, bestimmte Hoheitsakte, Rechtsakte individuell-konkreter oder generell-abstrakter Art ebenso wie schlicht-hoheitliche Akte als Ursache einer Geldentwertung zu erkennen".³⁾ Unter Bezugnahme auf **Mammitzsch**⁴⁾ sind nach **Papier**⁵⁾ auch schleichende Geldentwertungen nur unter aktiver Mitwirkung oder Hilfestellung der amtlichen Träger der Wirtschafts- und Finanzpolitik denkbar. Zu Recht stellt **Papier**⁶⁾ weiterhin fest, daß den Hoheitsakten die Finalität bezüglich der Tauschwertminderung fehle; die Kaufkraftminderung, die von staatlichen Maßnahmen ausgehe, sei bloße Nebenfolge solcher Akte, die andere Ziele und Zwecke verfolgen. Nach Auffassung von **Papier**⁷⁾ bleibt jedoch auch bei nicht-finalen Hoheitsakten der status negativus erhalten. Eine Identifizierung

1) **Papier**, AöR 98 (1973), S. 540, verneint die von Art. 14 Abs. 3 GG vorausgesetzte Aufopferungslage; ein Gemeinwohlinteresse und überhaupt ein verfassungslegitimer Eingriffsgrund für eine Entziehung von Geld gegen Zahlung einer Geldentschädigung seien regelmäßig nicht gegeben. Auch **Mammitzsch**, a.a.O., S. 123 ff, verneint eine Entschädigungsverpflichtung, jedoch mit der Begründung, es fehle am Sonderopfer sowie an der Eingriffsfinalität.

2) **Papier**, AöR 98 (1973), S. 540

3) Ders., S. 541

4) A.a.O., S. 49

5) AöR 98 (1973), S. 541

6) Ebenda, S. 543

7) Ebenda, S. 547; ders. in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 14 Rdnr. 177: Der Enteignungsbegriff sei nicht identisch mit dem negatorischen verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz.

des Enteignungsbegriffs mit dem Umfang des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes sei - jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes - nicht in vollem Maße gerechtfertigt. Sie übersehe den primären Schutzgehalt des Art. 14 GG, den Eigentumsbestandsschutz und die Abwehrfunktion dieses Grundrechts, sie verkenne die Subsidiarität und Substitutionsfunktion der Wertgarantie aus Art. 14 Abs. 3 GG.¹⁾ Ein richtiges Verständnis des primären Schutzgehalts des Art. 14 GG, der in der Bestands- und Nutzungssicherung und in der Gewährung von Abwehrrechten gegen Störungen bestehe, die Erkenntnis vom selbständigen, negatorischen Sanktionsgehalt des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sowie von der Substitutionsfunktion des Art. 14 Abs. 3 GG für den Fall des ausnahmsweisen Ausschlusses der actio negatoria machten deutlich, daß die Frage nach den begrifflichen Voraussetzungen der Enteignung scharf zu trennen sei von der nach den Voraussetzungen des eigentumsrechtlichen Bestandsschutzes und des Abwehrrechts aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG²⁾. Im Ergebnis kommt also **Papier**³⁾ zu der Auffassung, daß der Bürger ein subjektives Abwehrrecht gegen inflationsbegründende und -intensivierende Hoheitsakte hat.

Bejaht man die Aktivierung der Eigentumsgarantie als negatives Abwehrrecht, stellt sich die Frage nach modifizierenden Verfassungsvorschriften, die den so möglichen Vorrang⁴⁾ des Preisniveaustabilitätsziels relativieren. **Papier**⁵⁾ selbst zieht Art. 109 Abs. 2 GG als modifizierende Norm heran. Zunächst ist richtig, daß die Verfassung

1) **Papier**, AöR 98 (1973), S. 545

2) Ebenda, S. 546; vgl. auch Brixner, a.a.O., S. 41, der sich auf die entsprechende Literaturmeinung stützt, die in Art. 14 GG eine verfassungsrechtliche Grenze der Abgabenerhebung sieht und von daher argumentiert, daß sich eine Definition des Eigentums von der Enteignung her als zu eng erweise.

3) AöR 98 (1973), S. 548; ders. in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz/, Art. 14 Rdnr. 177

4) Vgl. S. 173 f

5) AöR 98 (1973), S. 551 f; ders. in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz/, Art. 14 Rdnr. 178; ders., JuS 1974, S. 478

als Einheit zu verstehen ist und mögliche Widersprüchlichkeiten interpretativ zu lösen sind.¹⁾ Nach **Papier**²⁾ ist eine Grundrechtsvorschrift so weit eingeschränkt zu interpretieren, daß eine in Teilkollision stehende Norm des organisations-, kompetenz- oder des finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Bereichs nicht jede Wirksamkeit verliert. Mit dieser Auffassung wird Art. 109 Abs. 2 GG als "globaler grundrechtsbegrenzender Eingriffsvorbehalt"³⁾ interpretiert.⁴⁾ Jedoch sind gewisse Bedenken gegen die These von der **globalen** grundrechtsbegrenzenden Funktion des Art. 109 Abs. 2 GG anzumelden. Einmal würde damit der Gesamtbereich der Wirtschaftslenkung praktisch weitgehend vom Grundrechtsschutz ausgenommen;⁵⁾ andererseits differenziert diese Auffassung nicht zwischen den verschiedenen "Dimensionen" der Grundrechtsvorschrift des Art. 14 GG. Wenn **Papier**⁶⁾ die **numerus-clausus-Entscheidung**⁷⁾ des BVerfG als Stützung seiner These heranzieht, so ist anzumerken, daß dort Art. 109 Abs. 2 GG als "organisationsstatutarisches Korrektiv"⁸⁾ gegenüber (sozialstaatlichen) Leistungsgrundrechten (speziell Art. 12 GG) interpretiert wird, während hier der grundrechtliche Abwehrcharakter angesprochen ist. Es sind aber gerade die

1) Vgl. nur Scheuner, VVDStRL 22 (1965), S. 53; Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 77 f; Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 190 ff

2) AÖR 98 (1973), S. 552

3) Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 107

4) Kritisch dazu Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 107; Scholz, ZHR 141 (1977), S. 546; Friauf, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 33 und Leitsatz 26; Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 441 f; P. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt 1972, S. 248, Fußn. 17; Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 340 f.

5) Vgl. Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 34

6) AÖR 98 (1973), S. 552 Fußn. 89

7) BVerfGE 33, 303 (333)

8) Bethge, Grundrechtskollisionen, a.a.O., S. 228

Teilhaberechte, die im Gegensatz zu den Abwehrrechten immer nur im Zusammenhang mit den Forderungen konkurrierender rechtlicher und wirtschaftlicher Ziele zu sehen sind.¹⁾

Eine abschließende Beantwortung der Frage, ob Art. 109 Abs. 2 GG seine begrenzende Wirkung auch hinsichtlich der "Abwehrfunktion" eines Grundrechts entfaltet, ist dann entbehrlich, wenn das von Papier aus Art. 14 GG gewonnene Ergebnis eines subjektiven Abwehrrechts abgelehnt werden muß.

Bezüglich der Inpflichtnahme gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG - so die Vorgehensweise von **Marmitzsch** - ist anzumerken, daß der Pflichtigkeitsraum nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ausschließlich für das gegenstandsbezogene Eigentum eröffnet ist. Eine Gleichstellung mit der bloßen Nutzungsgarantie erscheint nicht gerechtfertigt. Denn bei einer die landesübliche Zinshöhe nicht übersteigenden Geldentwertung werden nicht der Nutzungsgewinn und der Eigentumsertrag geschmälert, sondern echte Substanzwerteinbußen sollen durch Erträge der Restsubstanz kompensiert werden.²⁾ Auch wenn der Betroffene durch die fortbestehenden Nutzungsmöglichkeiten des verbleibenden Eigentums per saldo und gegebenenfalls à la longue keine Vermögensminderung erleidet, so bleibt doch ein teilweiser Substanzentzug eine enteignender Eingriff.³⁾ "Diese Nutzungsmöglichkeit bestand nämlich ohnehin und von vornherein und unabhängig vom Eingriffsakt, eine Anrechnung kann allenfalls bei einem erst durch den Eingriff selbst (zugleich) verursachten Vermögenszuwaches in Betracht kommen".⁴⁾

Insgesamt ergeben sich gegenüber dem Ansatz, der aus Art. 14 GG ein subjektives Abwehrrecht herleitet, folgende Bedenken: Fraglich erscheint, ob der Grund für eine (schleichende) Inflation einfach dem

1) Vgl. Wank, a.a.O., S. 65; näher ders., S. 53 ff

2) Papier, AöR 98 (1973), S. 539; im Gegensatz dazu wird beim einkommensteuerrechtlichen Zugriff der Nutzungsgewinn geschmälert.

3) Vgl. ebenda, S. 539

4) Ders., S. 539

Staat zugerechnet werden kann. Mit Recht spricht **Schmidt-Preuß**¹⁾ von einem "komplexen Ursachengeflecht", das inflationäre Geldwertentwicklungen in Gang setzt und andauern läßt. Aus analytischen Gründen werden zwar in den Wirtschaftswissenschaften die Bestimmungsgründe inflationärer Erscheinungen innerhalb der Inflationstheorien²⁾ gesondert ausgewiesen, jedoch sind es in praxi vielfältige und interdependente Ursachen, die für den Geldentwertungsprozeß verantwortlich sind.³⁾ Vornehmlich im Rahmen der sog. Nachfrageinflation⁴⁾ könnte man hinsichtlich der Nachfragewirkungen von einem inflationsmitverursachenden staatlichen Handeln sprechen. Aber auch hier ist der interdependente Wirkungszusammenhang zu beachten: beispielsweise kann eine staatliche Überschußnachfrage nur dann entstehen, wenn andere nachfragewirksame Ansprüche an das Produktionspotential nicht zurückgestellt werden.⁵⁾ Insoweit ist also eine exakte Zurechenbarkeit staatlichen Handelns nicht möglich.⁶⁾ Weiterhin wäre in diesem Zusammenhang zu fragen,⁷⁾ wer überhaupt Anspruchsgegner sein soll (Zurechnungsproblem).⁸⁾ Dazu müßte exakt ermittelt werden können, von wem - Bund,

1) Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 116; zustimmend Scholz, ZHR 141 (1977), S. 547

2) Als Obergruppen lassen sich die nicht-monetäre und die monetäre Inflationstheorie anführen; vgl. dazu näher A. Woll, Inflation, München 1979, S. 19 ff

3) So mit Recht Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 117

4) Näher dazu Woll, Inflation, a.a.O., S. 19 ff

5) Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 117

6) S. aber Kaiser, Mark ist nicht mehr gleich Mark, FS für E.R. Huber, Göttingen 1973, S. 249, wonach das Gemeinwesen Eigentumschutz in der Inflation auch dann schulde, wenn diese nicht allein Ausfluß staatlicher Politik sei.

7) So mit Recht Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 117 Fußn. 79

8) Dieses bleibt bei Papier, AÖR 98 (1973), S. 541, und Mammitzsch, S. 40 ff, 85 ff, 137, unberücksichtigt.

Länder oder Gemeinden - die inflationsverursachende Überschußnachfrage ausgeht.¹⁾ Fraglich bleibt auch, ob auf das Unmittelbarkeitskriterium verzichtet werden kann.²⁾ **Schmidt-Preuß**³⁾ ist zuzustimmen, wonach auch im Rahmen des (negatorischen) Abwehranspruchs des Art. 14 GG die Voraussetzungen des verfassungsrechtlich geschützten Grundrechtssachbereichs unabhängig von der Rechtsfolge dieselben sein müssen. Eine Kompensation könnte durch entsprechende Anforderungen an die Kausalität erfolgen; jedoch unterbleibt derartiges bei **Papier**.⁴⁾ Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß bei inflationären Erscheinungen eine "konkrete staatliche Gestaltungsmaßnahme als kausaler Faktor und damit als entschädigungsrechtlicher Anknüpfungspunkt"⁵⁾ nicht identifiziert werden kann. Die Ursachen einer Inflation liegen zu einem großen Teil von vorneherein außerhalb des Einfluß- und Entscheidungsbereichs der verfassungsrechtlich verantwortlichen Instanzen,⁶⁾ m.a.W. der Staat trägt im Rahmen der Verfassung die Verantwortung für den Geldwert nur zum Teil.⁷⁾ Ein weiterer Einwand, der insbesondere von **Schmidt-Preuß**⁸⁾ propagiert wird, ergibt sich aus "funktionell-rechtlichen" Erwägungen. Die Forderung eines Eigentumsschutzes gegen Inflationsschäden ohne Rücksicht

1) Zu den meßtechnischen Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Expansivität öffentlicher Haushalte s. SVR JG 1972/73 Tz 266; allgemein: K. Scherer, Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts, Frankfurt/M 1977

2) So Papier, AöR 98 (1973), S. 546 f

3) Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 117, Fußn. 75

4) AöR 98 (1973), S. 541

5) Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 118; vgl. auch Badura, Die Verfassung als Auftrag, Richtlinie und Grenze der wirtschafts- und arbeitspolitischen Gesetzgebung, WiR 1/1974, S. 13, der konstatiert, daß der Staat nur einen begrenzten Einfluß auf die ursächlichen Faktoren der Geldentwertung habe.

6) Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 118

7) Badura, WiR 1/1974, S. 6 f

8) Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 119 f; s. auch ders., DVBl 1970, S. 538 ff

auf "staatliche" Urheberschaft komme im Ergebnis einer Art staatlicher Versicherung gegen Inflationsrisiken nahe; die Dritte Gewalt überschritte ihren funktionell-rechtlichen Kompetenzbereich, da die Einführung einer solchen neuartigen Einrichtung Sache des Gesetzgebers wäre.¹⁾

Mit diesen Ausführungen steht fest, daß der Auffassung, wonach Art. 14 GG ein subjektives Abwehrrecht gegen inflationsverursachende und -intensivierende Hoheitsakte gewährt, nicht zu folgen ist.²⁾ Damit ergibt sich unter diesem Aspekt kein vorrangiger verfassungsrechtlicher Ausweis des Preisniveaustabilitätsziels. Bejaht man indes ein entsprechendes subjektives Abwehrrecht, so muß zur Aufrechterhaltung der Gleichrangigkeit der Verfassungsziele Art. 109 Abs. 2 GG in seiner grundrechtsbegrenzenden Funktion herangezogen werden. Bedenken gegen die Interpretation des Art. 109 Abs. 2 GG als eines **globalen** grundrechtsbegrenzenden Eingriffsvorbehalts wurden aber aufgezeigt.

3. Verfassungsauftrag zur Preisniveaustabilität aus Art. 14 GG

Grundrechte sind indes nicht nur als negative Kompetenzschränken, sondern auch als "Verfassungsziele" bzw. "Grundrechtspflichten des Staates" aufzufassen.³⁾ Der Tauschwert des Geldes wurde oben schon als Schutzgut des Art. 14 GG erkannt. Der Ableitung eines Verfassungsauftrages zur Preisniveaustabilität aus Art. 14 GG steht nicht entgegen, daß diesem Auftrag kein subjektives öffentliches Recht entspricht.⁴⁾ Gerade deswegen, weil trotz Erreichens einer "verfassungswidrigen In-

1) Ebenda, S. 120.

2) S. auch Badura, WiR 1/1974, S. 13, für den ein "Grundrecht" auf stabile Währung praktisch nicht vorstellbar ist. Zustimmend Müller, ZRP 1974, S. 159

3) Grundsätzlich Häberle, VVDStRL 30 (1972), S. 73 und S. 135 LS 19 (5)

4) Allgemein ders., VVDStRL 30 (1972), S. 108, Fußn. 279 b; s. auch Bethge, Grundrechtskollisionen, a.a.O., S. 229 m.w. Nachw. Fußn. 362

flationsrate" Schadensersatz - oder Entschädigungsansprüche¹⁾ ausgeschlossen sind, erscheint es sinnvoll, dem prinzipiellen Schutz der Kaufkraft durch Art. 14 GG durch eine Aktivierung der positiven Komponente der Eigentumsgarantie Rechnung zu tragen.

Ist demnach ein Verfassungsauftrag zur Preisniveaustabilität aus Art. 14 GG ableitbar,²⁾ stellt sich die Frage, ob damit ein verfassungsrechtlicher Vorrang dieses Zieles ableitbar ist; für unsere Fragestellung gilt es, die Bedingungen für die Gleichrangigkeit aufzuzeigen. Vorstellbar wäre, der Preisniveaustabilität verfassungsrechtliche Priorität mit dem Argument einzuräumen, daß dieses Ziel **im Vergleich** zu den übrigen Zielsetzungen eine **zusätzliche**³⁾ verfassungsrechtliche Verankerung (Art. 14 GG) erfahren hat. Jedoch ist auch hier der Gedanke der Einheit der Verfassung heranzuziehen.⁴⁾ Wiederum ist Art. 109 Abs. 2 GG als relativierende Norm⁵⁾ argumentativer Ausgangspunkt für die verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele. Da hier Art. 14 GG in seiner objektiven Dimension angesprochen ist, zwingt eine differenzierende Grundrechtsdogmatik dazu, in diesem Zusammenhang nicht von einer grundrechtsbegrenzenden Funktion des Art. 109 Abs. 2 GG zu sprechen, sondern von einem **Vorrang der Klammerwirkung** des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dies bedeutet, daß der sich aus Art. 14 GG ergebende Verfassungsauftrag im Rahmen des

1) Der enteignungsgleiche Eingriff, der Aufopferungsanspruch und eine Amtspflichtverletzung gemäß Art. 34 GG, § 839 BGB scheiden im Endeffekt als Anspruchsgrundlagen für den Ausgleich von Inflationsverlusten aus.

2) Im Ergebnis ebenso Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 120; s. auch Badura, WiR 1/1974, S. 16; nach Scholz, ZHR 141 (1977), S. 547, ist "ein Höchstmaß an Preisstabilität ... auch unter (mikropolitischen) Grundrechtsaspekten von besonderem Verfassungsinteresse".

3) Aus Art. 109 Abs. 2 GG und dem Sozialstaatsgebot wurde bisher die Pflicht zur Preisniveaustabilität abgeleitet.

4) Siehe bereits S. 177 f und die dortigen Nachweise

5) Daran ändert ihre Qualität als eine nachträgliche verfassungsändernde Bestimmung nichts; so mit Recht Bethge, Grundrechtskollisionen, a.a.O., S. 228.

Gleichgewichtsgebots des Art. 109 Abs. 2 GG zu sehen ist; im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht sind indes die vier Ziele als prinzipiell gleichrangig eingebunden. Der Verfassungsauftrag aus Art. 14 GG hat insoweit nur einen verdeutlichenden Charakter; ein Votum für einen materiellen Vorrang der Preisniveaustabilität kann hieraus nicht abgeleitet werden. Das Ziel der Preisniveaustabilität ist auch unter Einbezug von Art. 14 GG "nur" als "unvollkommene Verfassungsgewährleistung"¹⁾ zu verstehen.²⁾

Die obigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß sich durch den Einbezug von Art. 14 GG zusätzliche Bedingungen der Gleichrangigkeit der Ziele ergeben. Da auch aus Art. 14 GG ein Verfassungsauftrag zur Preisniveaustabilität ableitbar ist, läßt sich ein verfassungsrechtlicher Gleichrang der Ziele nur durch eine entsprechende Betonung der Klammerwirkung des Art. 109 Abs. 2 GG erzielen.

Der folgende Abschnitt zieht Art. 12 GG mit in die Betrachtung ein; ging es oben um das Ziel der Preisniveaustabilität, so ist nunmehr das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes angesprochen. Auch hier stellt sich die Frage, ob der Einbezug von Art. 12 GG einen materiellen Vorrang des Beschäftigungsziels begründet. Gegebenenfalls sind auch hier die Bedingungen der Gleichrangigkeit aufzuzeigen.

V. Materieller Vorrang des Ziels "hoher Beschäftigungsstand" durch Art. 12 GG?

Anlaß für die Überprüfung des Art. 12 GG ist das in jüngster Zeit

1) Scholz, ZHR 141 (1977), S. 547

2) S. auch Brockhausen, a.a.O., S. 130, der anführt, daß eine isolierende Zuordnung der Ziele des StWG durch die Betrachtung unter der Klammer des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vermieden wird, die die Gleichrangigkeit der Komponenten umfaßt.

häufig diskutierte Schlagwort "Recht auf Arbeit".¹⁾ Im Folgenden geht es nicht um die freiheitsrechtliche Komponente,²⁾ sondern um die sozialgrundrechtliche Ausprägung des Rechts auf Arbeit.

1. Subjektives Recht auf Arbeit?

In diesem Abschnitt ist zu prüfen, ob Art. 12 GG ein subjektives Recht auf Arbeit gewährt. Bei Unterstellung eines derartigen Rechts (soziales Grundrecht) ist das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes als vorrangig anzusehen, wenn Art. 12 GG interpretativ gegenüber Art. 109 Abs. 2 GG als höherrangig eingestuft wird. Stünde andererseits dem einzelnen Staatsbürger ein subjektives einklagbares Recht auf Zuteilung eines bestimmten Arbeitsplatzes zu, so wären die staatlichen Instanzen gezwungen, das Vollbeschäftigungsziel zu präferieren, um dem Recht des Bürgers Genüge zu leisten. Bei einer Sicht der Verfassung als Abbild der sozialen Wirklichkeit wäre damit der Primat der

1) Siehe bspw. M. Rath, Die Garantie des Rechts auf Arbeit, Göttingen 1974; D. Barth, Recht auf Arbeit, Köln 1976; G. Hoffmann, Berufsfreiheit als Grundrecht der Arbeit, Baden-Baden 1981; Scholz, Das Recht auf Arbeit, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), a.a.O.; Schaub, Das Recht auf Arbeit im deutschen und italienischen Recht, a.a.O.; D. Schäfer, Die Kodifizierung eines "Rechts auf Arbeit" als arbeitsmarktpolitisches Instrument? in: VSSR Bd. 10 (1982), S. 297-317; U. Achten/K.-J. Bieback u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuwied 1978; R. Dollinger, Das Recht auf Arbeit im wirtschaftlichen und politischen Wandel, in: Arbeitsrecht und soziale Grundrechte, FS für H. Floretta, Wien 1983, S. 131-143; Schwerdtner, Die Garantie des Rechts auf Arbeit, ZfA 1977, a.a.O.; W. Althammer, Ein "Recht auf Arbeit" oder Vollbeschäftigung? in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament, 1981, B 25, S. 3-14; R. Wendt, Berufsfreiheit als Grundrecht der Arbeit, DÖV 1984, S. 601-610; P. Häberle, Arbeit als Verfassungsproblem, JZ 1984, S. 345-355; H.-P. Schneider, VVDStRL 43 (1985), S. 7-47; H. Lecheler, VVDStRL 43, (1985), S. 48-75.

2) Insoweit besteht ein Recht auf Arbeit, "wie es zu den elementaren Voraussetzungen eines jeden menschenwürdigen Daseins und einer sich in Freiheit wie Sozialität entfaltenden Persönlichkeit gehört, sich nach freier Willensentscheidung zwecks Sicherung der eigenen materiellen Lebensexistenz beruflich zu betätigen", so Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 44.

Vollbeschäftigungspolitik verfassungsrechtlich abgesichert.¹⁾

Mit der vorherrschenden Meinung ist jedoch ein Recht auf Arbeit im Sinne eines subjektiven einklagbaren Rechts abzulehnen.²⁾ Die Argumentationsführung ist indes im Schrifttum unterschiedlicher Art. Ein Hauptargument ist, daß eine Garantie des Rechts auf Arbeit als subjektives Recht in eine Reihe anderer bereits positiverter Grundrechte in unterschiedlichem Maße eingreifen würde.³⁾ Weiterhin fehlt es an der "notwendigen Voraussetzung eines staatlichen Arbeitsplatzmonopols bzw. eines staatlichen Verfügungsrechts über Produktionsmittel und Arbeitsplätze".⁴⁾ Ein derartiges Recht kann nur in einer Volkswirtschaft oder Wirtschaftsverfassung mit einem zentralverwaltungswirtschaftlichen Grundkonzept gewährleistet werden.⁵⁾ Wie bereits aufgezeigt, schließt jedoch das Grundgesetz das Ordnungsmodell einer zentralgeleiteten Wirtschaft aus. Rath⁶⁾ weist darauf hin, daß die Verankerung von Leistungsansprüchen in der Form unbegrenzter subjektiver öffentlicher Rechte dem Rechtsstaatsgedanken widerspricht, da die

-
- 1) Vgl. auch Schäfer, VSSR 10 (1982), S. 311, bzgl. des Formulierungsvorschlages eines Rechts auf Arbeit von Lohmann, Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Anhang zu M. Rath, Die Garantie des Rechts auf Arbeit, a.a.O.;
 - 2) Siehe nur Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 44; Gubelt in: v. Münch, Kommentar, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 25; Rittstieg, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Alternativkommentar, Neuwied 1984, Art. 12 Rdnr. 111; Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 492; Hoffmann, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 242; P. Badura, Arbeit als Beruf (Art. 12 Abs. 1 GG) in: FS f. W. Herschel, München 1982, S. 34; Barth, a.a.O., S. 27; Rath, a.a.O., S. 89 ff m.w. Nachw.
 - 3) Dazu näher Rath, a.a.O., S. 120 ff
 - 4) Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 44; ebenso Wank, a.a.O., S. 66.
 - 5) Vgl. ebenda, Art. 12 Rdnr. 44; ebenso Schwerdtner, ZfA 1977, S. 68; a.A. wohl Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 492, wonach ein "derartiges soziales Grundrecht kein System staatlicher Bewirtschaftung des Arbeitsmarktes" bedingt.
 - 6) A.a.O., S. 129

Vollziehbarkeit dieser Normen infolge faktischer Unmöglichkeit ausbleiben muß. In dieselbe Richtung geht die Argumentation von **Pitschas**,¹⁾ wenn er auf die unvollkommene Umsetzung eines derartigen Anspruchs in der Praxis verweist. Die Ablehnung eines subjektiven Rechts bleibt auch unter dem Blickwinkel der Numerus-clausus-Urteile²⁾ bestehen. Denn die Teilhabelehre des BVerfG kann, soweit sie für den speziell gelagerten Bereich des Zugangs zu Ausbildungsstätten entwickelt wurde, nicht zur Begründung eines Rechts auf Arbeit aus Art. 12 Abs. 1 GG weiterentwickelt werden.³⁾

2. Verfassungsauftrag zur Vollbeschäftigungspolitik aus Art. 12 GG

Im Schrifttum wird mancherorts aus der objektiv-rechtlich interpretierten Berufsfreiheit die Pflicht des Staates zur Vollbeschäftigung abgeleitet.⁴⁾ Insbesondere **Pitschas**⁵⁾ hat einen derartigen Weg eingeschlagen. Ausgangspunkt seiner in sich geschlossenen Argumentation ist die These vom "Beruf als sozialem Status". Der Autor erkennt den Zusammenhang zwischen den "Entfaltungschancen der Freiheit" und den "Realisierungsmöglichkeiten beruflicher Entfaltung in der sozialen

1) Berufsfreiheit, a.a.O., S. 492

2) Grundlegend: BVerfGE 30, 303 (330 ff)

3) So mit Recht Schaub, a.a.O., S. 68; genauer dazu ders., S. 62 ff; a.A. wohl Franke, GewArch 1975, S. 289

4) So z.B., Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 356, 491; Friauf, DVBl. 1971, S. 671; Rupp, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 92 (1967), S. 231; Brückel, Das Grundrecht der Berufsfreiheit als Grenze der Bildungsplanung - untersucht am Beispiel der Hochschulbewerber, Diss. jur., Konstanz 1974, S. 68; Vogel, Bonner Kommentar, a.a.O., Vorbem. zu Art. 104a - 115, Rdnr. 4; Bryde, Artikel 12 Grundgesetz - Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, NJW 1984, S. 2184, wegen der "grundrechtlichen Ausbalancierung des magischen Dreiecks" bei gleichzeitiger Entnahme einer Pflicht des Staates zur Sicherung der Geldwertstabilität aus Art. 14 GG. - Weitere Nachw. bei Pitschas, Berufsfreiheit, S. 356, Fußn. 444, und S. 491, Fußn. 16.

5) Berufsfreiheit, a.a.O., insbes. S. 471 ff

Wirklichkeit".¹⁾ Unter diesem Aspekt begründe Art. 12 Abs. 1 GG funktional den Freiheitsschutz als Statusschutz;²⁾ nach **Pitschas**³⁾ geht Art. 12 Abs. 1 GG von einem sozialen Freiheitsbegriff aus, der Statusbegründung, -sicherung und -entfaltung als sozialautonome Freiheitverwirklichung gewährleiste. Die Erfüllung des grundrechtlichen Schutzauftrages erfordere einerseits eine entsprechende Gefahrenabwehr, andererseits aber auch sub Art. 12 Abs. 1 GG "eine aktive staatliche Ausbildungs- und Vollbeschäftigungspolitik zur Schaffung, Vermittlung und Erhaltung sowie Umverteilung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen".⁴⁾

Bejaht man mit **Pitschas** einen Verfassungsauftrag zur Vollbeschäftigungspolitik aus Art. 12 GG, so stellt sich wiederum die Frage nach den Bedingungen der Gleichrangigkeit der Ziele. Auch hier⁵⁾ wird die verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit durch den Einbezug von Art. 109 Abs. 2 GG erreicht; die vorrangige Klammerwirkung muß auch die Grundrechtsvorschrift des Art. 12 GG in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension erfassen. Insoweit kommt auch dem Verfassungsauftrag zur Vollbeschäftigungspolitik aus Art. 12 GG "nur" eine verdeutlichende Funktion zu.

Die Tendenz bezüglich eines Vorrangs des Beschäftigungsziels erscheint indes bei **Pitschas** erkennbar, wenn er aus Art. 12 Abs. 1 GG für die sog. Problemgruppen (Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Behinderte) unter dem Gesichtspunkt berufsfreiheitsgrundrechtlichen Statusschutzes einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Beschäftigung ableitet.⁶⁾ Diese Vermutung wird auch durch den Umstand bestätigt, daß

1) Ebenda, S. 478; vgl. auch die "sieben Thesen" von A. Baruzzi, Recht auf Arbeit und Beruf? Freiburg/München 1983

2) Ebenda, S. 479

3) Berufsfreiheit, a.a.O., S. 481

4) Ders., S. 490 f

5) Vgl. die parallelen Ausführungen zu Art. 14 GG auf S. 183

6) Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 495

Pitschas¹⁾ den Verfassungsauftrag zur Vollbeschäftigung als "durch das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Menschenwürde als höchsten Wert im gesamten Wert- und Anspruchssystem der Grundrechte" verstärkt ansieht. Sieht man die Sicherung der Menschenwürde (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG) in der sozialen Konstituierung der Freiheit²⁾ und erkennt man den Konnex von Beruf und Arbeit und persönlicher Selbstverwirklichung über die wirtschaftliche Dimension³⁾ hinaus, so verlangt Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 12 Abs. 1 GG in der Tat eine vorrangige⁴⁾ Einstandspflicht des Staates zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Für unsere Fragestellung muß aber eine derartige interpretative Vorgehensweise abgelehnt werden.⁵⁾

VI. Materieller Vorrang eines Zieles durch das Sozialstaatsgebot?

Oben wurde schon ausgeführt,⁶⁾ daß auch das Sozialstaatsgebot den Staat verpflichtet, die vier Ziele anzustreben. Ganz hM⁷⁾ ist, daß auch aus dem Sozialstaatsgedanken kein subjektives Recht auf Verschaffung eines Arbeitsplatzes abgeleitet werden kann. Insoweit entspricht dieses Ergebnis dem bei Art. 12 GG gewonnenen Resultat. Das Sozialstaatsprinzip umfaßt (im Zusammenspiel mit Art. 109 Abs. 2 GG) den

1) Ebenda, S. 489

2) Pitschas, Berufsfreiheit, a.a.O., S. 489, unter Bezugnahme auf N. Luhmann, Grundrechte als Institution, Berlin 1965, S. 61 ff

3) Vgl. ebenda, S. 489

4) Nach Bryde, NJW 1984, S. 2184, bedeutet dies, daß der Staat dem Vollbeschäftigungsziel keinen **nachgeordneten** Rang einräumen darf.
- Mit dieser Argumentation werden also "mikrorechtliche" Aspekte "makrorechtlich" umgesetzt.

5) Kritisch Dollinger, FS Floretta, a.a.O., S. 141.

6) Siehe S. 125

7) Siehe nur Scholz, ZfA 1981, S. 283; Schaub, a.a.O., S. 60; Badura, FS Berber, S. 21; Rath, a.a.O., S. 55 f

objektiv rechtlichen Auftrag, die vier Ziele gleichermaßen anzustreben.¹⁾ Damit ist allein aus dem Sozialstaatsgedanken kein verfassungsrechtlicher Vorrang eines Zieles ableitbar. Da die Sozialstaatsklausel den Staat zur umfassenden Planung, Lenkung und objektiven Ausgestaltung der ~~gesamten~~ Wirtschafts- und Sozialordnung ermächtigt und verpflichtet,²⁾ sind insoweit die Bedingungen der Gleichrangigkeit der Ziele aufgezeigt.

Jedoch finden sich im Schrifttum auch Stimmen, die im Zusammenspiel von Art. 20 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG einen Primat der Vollbeschäftigungspolitik ableiten.³⁾ Ausgangspunkt für die Erzielung dieses Ergebnisses ist die These, daß das Sozialstaatsprinzip i.V.m. der Menschenwürdegarantie ein "Recht auf Arbeit" beinhaltet.⁴⁾ Gerade im Einbezug von Art. 1 Abs. 1 GG zeigt sich eine Parallele zum oben erwähnten Ansatz von **Pitschas**. Ausgeführt wird, daß allein das Beschäftigungsziel "unmittelbar mit den an der menschlichen Persönlichkeit orientierten Zielen des Art. 1 und 20 GG zur Deckung zu bringen ist".⁵⁾ Da weiterhin Art. 79 Abs. 3 GG einen unantastbaren grundgesetzlichen Verfassungskern festlege, wozu auch das Sozialstaatsgebot

1) Speziell für das Vollbeschäftigungsziel Schwerdtner, ZfA 1977, S. 68; Badura, FS Berber, S. 21; Scholz, ZfA 1981, S. 283; ders., in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 45; ders., in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm, a.a.O., S. 82; Schaub, a.a.O., S. 60

2) Siehe bereits S. 124

3) So Kempen, Grundgesetz und Arbeitsmarkt, in: Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, hrsg. v. M. Kittner, Heidelberg 1982, S. 150 f; Kittner, Recht auf Arbeit: oberster sozialstaatlicher Verfassungsgrundsatz, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm, a.a.O., S. 95 f; ders., in: Alternativkommentar, a.a.O., Art. 20 Rdnr. 71; H.-P. Schneider, VVDStRL 43 (1985), S. 22.

4) Kempen, a.a.O., S. 150; zur Arbeitskraft als konstituierendem Element der menschlichen Würde s. Wittkowski, Der Schutz der Arbeitskraft durch das Grundgesetz, Frankfurt/M 1979, S. 84 ff - "Das Recht auf Arbeit" wird auch hier nicht als Verfassungsrechtsanspruch auf einen bestimmten Arbeitsplatz verstanden.

5) Kittner, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm, a.a.O., S. 95 f; ders., Alternativkommentar, a.a.O., Art. 20 Rdnr. 71.

und der Bereich der Menschenwürde gehöre, werde hierdurch zugleich ein gesetzlich nicht aufhebbarer "Primat der Vollbeschäftigungspolitik" zementiert.¹⁾ Die Verfechter dieser Auffassung legen den übrigen drei Zielsetzungen verfassungsrechtlich nur instrumentellen Charakter bei;²⁾ polemisch wird ausgeführt, daß Art. 1 GG nicht wie folgt laute: "Die Würde des Menschen, das Wachstum und die Deutsche Mark sind unantastbar".³⁾

Für unsere Fragestellung muß obiger Ansatz abgelehnt werden; erforderlich ist es, das Recht auf Arbeit den übrigen, gleichrangigen Zielsystemen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu unterstellen, was letztlich einen "permanenten, aktuellen Verfassungskompromiß"⁴⁾ bedingt. Kritisch gegen obige Auffassung sei bemerkt, daß sich die Würde des Menschen ihrerseits in den Werten Freiheit, Gerechtigkeit, (Rechts-) Sicherheit, Frieden und Wohlstand entfaltet.⁵⁾ Oben wurde bereits dargelegt⁶⁾, daß alle vier Ziele ihren Beitrag zu den Gemeinwohlgrundwerten leisten. Fraglich und umstritten dürfte bleiben, ob **allein** das Beschäftigungsziel mit der "menschlichen Personalität" korrespondiert. Die aktuelle Forderung nach Arbeitszeitverkürzungen, sinkende Leistungsbereitschaft,⁷⁾ die Akzeptanz arbeitskräfteeersetzender Technik und der tendenzielle Rückzug des Menschen aus der Arbeit hin zur Freizeit lassen entsprechende Zweifel aufkommen.

1) Vgl. Kempen, a.a.O., S. 150 f

2) Kittner, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm/ a.a.O., S. 96; ders., Alternativkommentar, a.a.O., Art. 20 Rdnr. 71

3) Ebenda, S. 96

4) Scholz, Das Recht auf Arbeit, a.a.O., S. 85; vgl. auch Benda, FS Stingl, a.a.O., S. 42

5) So v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 410, Leits. 7;

6) Vgl. S. 115 ff

7) Vgl. Dollinger, FS Floretta, a.a.O., S. 141

VII. Plädoyer für die Gleichrangigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele auf Verfassungsebene

Die obigen Ausführungen haben die verfassungsrechtlichen Bedingungen des Zielgleichrangs aufgezeigt; außerdem wurde auch deutlich, daß teilweise im Schrifttum dem Beschäftigungsziel verfassungsrechtliche Priorität eingeräumt wird.

Jedoch muß für die Gleichrangigkeit der Ziele auf verfassungsrechtlicher Ebene plädiert werden. Mit Recht betont Benda¹⁾, daß schon im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Offenheit des Grundgesetzes eine Prioritätenfestsetzung nicht von Verfassungs wegen erfolgen kann; derartiges müsse in der politischen Auseinandersetzung erörtert werden. Soll die Verfassung die Bewältigung der Vielfalt sich ändernder wirtschaftlicher Gegebenheiten ermöglichen, muß ihr diesbezüglicher Inhalt notwendigerweise "in die Zeit hinein offen"²⁾ bleiben. Bejaht man die These von dem vorrangigen Bekenntnis der Verfassung zum Beschäftigungsziel, so wäre der Staat auch zu Beginn der siebziger Jahre, wo das Ziel der Preisniveaustabilität am stärksten gefährdet war, von Verfassungs wegen verpflichtet gewesen, das Beschäftigungsziel - obwohl letzteres nur geringfügig verletzt war - zu präferieren³⁾. Bei Zugrundelegung der Phillips - Relation hätte eine derartige Politik zu einer weiteren Erhöhung des Preisniveaus geführt.

Eine einseitige Festlegung der Verfassung zugunsten des Beschäftigungsziels⁴⁾ würde den Blick für andere wirtschaftspolitische Ziele, insbesondere für das Ziel der Umweltstabilisierung, trüben. Ungewiß erscheint, ob das Beschäftigungsziel - auch wenn in absehbarer Zeit wenig Hoffnung auf einen klaren Rückgang der Arbeitslosenzahl besteht - à la longue Priorität genießen kann. Vor allem das Ziel der Umweltstabilisierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ein vorrangiger verfassungsrechtlicher Ausweis für das Beschäftigungsziel würde ins Leere laufen, wenn bspw. infolge übermäßiger Konzentration von Schadstoffen

1) FS Stingl, a.a.O., S. 42

2) Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, a.a.O., 14. Aufl., S. 12

3) Gegen den einseitigen Vorrang des Beschäftigungsziels zugunsten inflationärer Entwicklung: B. Rürup/H. Seidler, Das vergessene Stabilitätsgesetz, Konjunkturpolitik 30 (1984), S. 261.

4) Kritisch: v. Arnim, Aussprache, VVDStRL 43 (1985) S. 91; Meessen, ebenda, S. 119.

in der Luft¹⁾ - jetzt überspitzt formuliert - der Bürger froh sein darf, überhaupt noch atmen und leben zu können. So gesehen ist das Ziel der Umweltstabilisierung **noch mehr** an der "menschlichen Personallität" orientiert; obige Vision zeigt die Relativität der Argumentation, die verfassungsrechtlich von einem Vorrang des Beschäftigungsziels ausgeht. Im letzteren Fall müßte auch konsequenterweise in der Verfassung ein numerischer Wert festgelegt sein, bei dessen Überschreitung von Verfassungen wegen die Verpflichtung des Staates besteht, das Beschäftigungsziel "anzupacken". Da zudem in der Nationalökonomie keine eindeutige, einheitliche und erfolgversprechende Empfehlung darüber besteht, wie die Arbeitslosigkeit anzugehen ist, scheint es wenig sinnvoll, daß die Verfassungsrechtswissenschaft ohne Rücksicht auf das volkswirtschaftlich objektive Machbare eine derartige Rechtsposition (Primat des Beschäftigungsziels) vermittelt.²⁾ Wank³⁾ weist darauf hin, daß eine schrankenlose Vollbeschäftigungsgarantie der durch Art. 9 Abs. 3 GG gesicherten Tarifaautonomie widersprechen würde, da diese zwei gleichstarke Gegenspieler voraussetze. Oben wurde aufgezeigt, daß das geltende Recht bereits eine Vollbeschäftigungspolitik als verpflichtende Aufgabe des Staates normiert (Art. 109 Abs. 2 GG, Sozialstaatsprinzip, evtl. Art. 12 GG). Die Einführung eines "expliziten" Verfassungsauftrages hätte demnach nur einen verdeutlichenden Charakter⁴⁾; ein derartiger Verfassungsauftrag müßte ebenfalls im Zusammenhang mit den übrigen Zielsetzungen gesehen

3) Erinuert sei nur an den Smogalarm im Ruhrgebiet im Januar 1985, wo erstmals "Stufe III" erreicht wurde.

2) Dieses Argument von Schwerdtner, ZfA 1977, S. 60, erscheint dem Verfasser in gewissem Maße auch für die These von dem Primat des Stabilitätsziels einschlägig. Vgl. auch Zöllner, Verhandl. des 52. DJT, 1978, D 93, der bei einer absoluten Priorität des Vollbeschäftigungsziels eine Preisgabe der "ökonomischen und ordnungspolitischen Vernunft" sieht.

3) A.a.O., S. 69; vgl. auch v. Arnim, VVDStRL 43, (1985), S. 91, wonach zwischen Art. 9, Abs. 3 GG und Art. 12 GG ein "wechselbeziehendes Verhältnis" bestehe.

4) Vgl. Wank, a.a.O., S. 69

werden.¹⁾ Ein materieller Vorrang des Beschäftigungsziels auf Verfassungsebene wäre damit nicht begründet. Jedoch könnte ein derartiger Verfassungsauftrag, insbesondere bei einer Formulierung im Rahmen des Art. 12 GG, bewirken, daß davon entsprechende politische Impulse ausgehen.²⁾

Ein Vorschlag der Sachverständigenkommission geht dahin, das Mitbestimmungsrecht in das Grundgesetz aufzunehmen. Für unsere Fragestellung würde derartiges bedeuten, daß die Voranstellung der Freiheitsrechte entfielen und die anderen in Art. 109 Abs. 2 GG aufgeführten wirtschaftspolitischen Ziele nicht mehr als gleichrangig anzusehen wären.³⁾

VIII. Zusammenfassung

Damit sind die Bedingungen der Gleichrangigkeit der Ziele gemäß § 1 StWG dargelegt worden. Dabei mußten "drei Ebenen" berücksichtigt werden, die zwar getrennt dargestellt wurden, jedoch in einem inneren Zusammenhang stehen. Für die Interpretation des § 1 StWG war auf wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse Bezug zu nehmen; insoweit waren die dortigen Bedingungen der Gleichrangigkeit aufzuzeigen. Selbiges mußte anhand der verschiedenen Interpretationsmethoden bei § 1 StWG unter Einbezug der gewonnenen nationalökonomischen Erkenntnisse geschehen. Durch den bestehenden Zusammenhang von einfachem Recht und Verfassungsrecht war es auch erforderlich, das verfassungsrechtliche

-
- 1) Vgl. Wank, a.a.O., S. 71, der erkennt, daß Arbeitslosigkeit als Rechtsproblem zugleich ein Wirtschaftsproblem ist.
 - 2) Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission, a.a.O., S. 82; - insbesondere ist der Grundrechtsteil in einem hohen Maße gemeinsames Gut des Volkes geworden.
 - 3) Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission, a.a.O., S. 82; Hauptargument für die dann entstehende Priorität des Beschäftigungsziels dürfte sein, daß die Arbeitnehmer in erster Linie durch die Mitbestimmung ihre Arbeitsplätze zu sichern versuchen.

Bedingungsgefüge darzulegen.

Im kommenden 5. Kapitel sind nunmehr die Grenzen der Gleichrangigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele aufzuzeigen.

5. KAPITEL

GRENZEN DER GLEICHRANGIGKEIT DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN ZIELE

Nachdem die Bedingungen der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele gemäß § 1 StWG aufgezeigt worden sind, ist in diesem Kapitel nach den Grenzen der Gleichrangigkeit zu fragen; dies bedeutet die Aufgabe, entsprechende "Faktoren" herauszuarbeiten, die dem obigen Normverständnis von § 1 StWG entgegenstehen. Wie sich zeigen wird, werden die Grenzen in erster Linie im Rahmen der konkreten Gesetzesausführung sichtbar.

Bereits an dieser Stelle sind zum besseren Verständnis der kommenden Ausführungen die Ursachen gleichzeitiger mehrfacher Zielverletzungen im Überblick aufzuzeigen.¹⁾

I. Exkurs: Ursachen gleichzeitiger mehrfacher Zielverletzungen²⁾

Als eine erste Ursache sind zunächst **niedrige Wachstumsraten** des Produktionspotentials zu nennen. Je kleiner die Wachstumsrate ist, um so stärker ist eine Volkswirtschaft gefährdet, Zielverletzungen bei mehreren wirtschaftspolitischen Zielen hinnehmen zu müssen. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen: Bei gegebener niedriger Wachstumsrate des Produktionspotentials sollen hohe Preissteigerungsraten vermindert werden. Infolge der Nachfragedämpfung kann das Produktionspotential nicht mehr ausgeschöpft werden. Das reale Sozialprodukt nimmt nicht mehr oder kaum noch zu, und die vorhandenen Arbeitskräfte und der

-
- 1) Die aktuelle wirtschaftliche Situation ist durch die Verletzung mehrerer Ziele gekennzeichnet.
 - 2) Die folgenden Ausführungen orientieren sich im wesentlichen an Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 82 ff.

existente Kapitalbestand können nicht mehr voll beschäftigt werden.¹⁾ Es entstehen Arbeitslosigkeit und Wachstumsverluste. Ist dagegen die Wachstumsrate des Produktionspotentials hoch, dann wird zwar infolge der Nachfragedämpfung die Fortschrittsrate des realen Sozialprodukts verringert, jedoch bleibt das vorhandene Sachkapital weitgehend ausgelastet und die Beschäftigung annähernd unberührt.²⁾ **Konjunkturschwankungen** als weitere Ursache sind mehr oder weniger regelmäßige Abweichungen der wirtschaftlichen Entwicklung vom stetigen Wachstumspfad, der durch hohen Beschäftigungsstand und optimale Auslastung des Sachkapitals sowie - bei Berücksichtigung nomineller Größen - durch Preisniveaustabilität gekennzeichnet ist.³⁾ Einer Phase mit relativ zur Wachstumsrate des Produktionspotentials rasch steigender Nachfrage folgt eine Phase mit relativ gedämpftem Nachfrageanstieg oder sogar -rückgang.⁴⁾ Bei raschem Nachfrageanstieg kommt es zu einer Beschleunigung des Preisauftriebs, in Phasen gedämpfter oder rückläufiger Nachfrage werden Arbeitslosigkeit und Wachstumsverluste verursacht. Die zeitlichen Verzögerungen zwischen Nachfrageentwicklung und Fehlentwicklung tragen insbesondere bei einer niedrigen Wachstumsrate des Produktionspotentials dazu bei, daß Arbeitslosigkeit und Preisniveausteigerungen gleichzeitig existent sind.⁵⁾ Der Umfang der mehrfachen Zielverletzung hängt davon ab, wie schnell ein Konjunkturzyklus dem anderen folgt und wie stark dabei die wirtschaftliche Entwicklung schwankt.⁶⁾ Schnell aufeinanderfolgende Konjunkturzyklen können dazu

1) Köhler Geldwirtschaft, a.a.O., S. 83

2) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 83; auch bei unzureichender Auslastung der Sachkapazitäten und der Arbeitskräfte läßt sich beispielhaft der Prozeß mehrfacher Zielverletzungen erklären.

3) Ebenda, S. 83

4) Auf eine genaue Beschreibung des Konjunkturzyklus muß hier verzichtet werden; vgl. dazu statt vieler Tichy, Konjunkturschwankungen, a.a.O., S. 7 ff.

5) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 84

6) Ders., S. 88

führen, daß von Zyklus zu Zyklus die Fehlentwicklungen bei den einzelnen wirtschaftspolitischen Zielen größer werden.¹⁾ Denn dann gelingt es weder im Aufschwung, die Arbeitslosigkeit völlig abzubauen, noch im Abschwung, Preisniveaustabilität zu erreichen. Neben marktbedingten Einflüssen auf die Bankenliquidität und Veränderungen der Marktzinssätze ist die **Wirtschaftspolitik** selbst als Ursache für die gleichzeitig mehrfachen Zielverletzungen anzuführen. Dies resultiert insbesondere daraus, daß der wirtschaftspolitische Mitteleinsatz in zeitlicher Hinsicht nicht immer exakt vorgenommen werden kann: So läßt sich bei ex-post-Analysen häufig feststellen, daß expansive Maßnahmen noch ergriffen wurden, als der Aufschwung bereits in Gang war, und kontraktive Eingriffe noch während des Abschwungs vorgenommen wurden. Dies hat eine Verstärkung der Konjunkturschwankungen mit den oben geschilderten mehrfachen Zielverletzungen zur Folge. Es sind die Erkennungs-, Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen (recognition-, decision-, impact-lag), die den exakten Mitteleinsatz in zeitlicher Hinsicht erschweren.²⁾

Auch das Stichwort **"Einkommensverteilung"** ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen; eine mehrfache Verletzung der vier Ziele des § 1 StWG ist dann zu konstatieren, wenn die Gewerkschaften den Anteil der Einkommen der unselbständig Beschäftigten erhöhen wollen und dies in den Lohnverhandlungen durchzusetzen versuchen, die Unternehmer aber das gleiche Ziel für den Anteil ihrer Einkommen mit Hilfe ihrer Preispolitik erreichen wollen.³⁾ Werden von den Gewerkschaften höhere Löhne durchgesetzt⁴⁾ und wollen die Unternehmer die darin liegende Einkommensverteilung zu ihren Lasten nicht akzeptieren, so bleibt ihnen die Möglichkeit der Erhöhung der Preise. Droht dadurch eine

1) Ebenda, S. 88

2) Vgl. dazu nur statt vieler T. Winter, Handlungs- und Wirkungsverzögerungen in der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971.

3) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 91

4) Genauso ist es möglich, daß zunächst die Unternehmen beginnen, ihren Einkommensanteil durch eine entsprechende Preispolitik anzuhoben und die Gewerkschaften daraufhin versuchen, höhere Löhne durchzusetzen. Ein einmal in Gang gesetzter Verteilungskampf ist schwierig zu beenden.

entsprechende Beschleunigung des Preisauftriebs, sind kontraktive wirtschaftspolitische Maßnahmen zu treffen. Infolge der gegebenen Flexibilität der Nichtbanken können die Preissteigerungen zum Teil durchgesetzt werden.¹⁾ Die restriktive Wirtschaftspolitik führt gleichzeitig zu einer Dämpfung von Investitionen und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage; es entstehen Wachstumsverluste und Arbeitslosigkeit.²⁾ Dieser Prozeß der Lohnfindung zwischen den Sozialpartnern ist eingebettet in den Konjunkturzyklus. Die konjunkturellen Schwankungen beeinflussen das Handeln von Gewerkschaften und Arbeitgebern und damit die Einkommensverteilung.³⁾ Im Aufschwung verändert sich die Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmer, da deren Einkommen und Gewinne gegenüber den Gesamteinkommen überproportional steigen. Dies hat neben anderen Einflüssen einen zusätzlich positiven Einfluß auf die Investitionen. Nur mit einer zeitlichen Verzögerung (Lohnlag) reagieren die Gewerkschaften auf diese geänderte Einkommensverteilung. Zur Korrektur dieser Einkommensumverteilung zugunsten der Unternehmen setzen die Gewerkschaften hohe Lohnsteigerungen durch. Jedoch fallen infolge des Lohn-lags die Lohnsteigerungsraten auch noch in die Abschwungsphase. Die Gewinne werden dezimiert, und die Einkommensverteilung ändert sich zugunsten der Arbeitnehmer. Geringe Gewinne aber dämpfen die Investitionstätigkeit und damit die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage. Dies heißt also, daß der Konjunkturzyklus ein lohnpolitisches Verhalten der Sozialpartner fördert, das die Konjunkturschwankungen verstärkt und damit zu gleichzeitigen mehrfachen Zielverletzungen beiträgt.⁴⁾

Als weitere Ursache läßt sich das **Unternehmerverhalten** anführen. Häufig läßt sich beobachten, daß sich in einer rezessiven Phase mit Wachstumsverlusten und bestehender Arbeitslosigkeit der Preisauftrieb beschleunigt. Dieses Phänomen läßt sich mit dem Unternehmerverhalten in zweierlei Hinsicht erklären. In einer rezessiven Entwicklung

1) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 92

2) Ebenda, S. 92

3) Ebenda, S. 93

4) Ebenda, S. 93

sinken die Gewinne, die im allgemeinen nicht mehr als ausreichend angesehen werden, oder es entstehen Verluste.¹⁾ Besteht für die Unternehmen keine Hoffnung, daß entsprechende Rationalisierungsinvestitionen und der folgende Konjunkturaufschwung die Gewinnsituation verbessern, so versuchen sie, ihre Preise zu erhöhen. Mit dieser Tendenz geben sie "einen Anstoß auch für andere Unternehmen und damit für Preisniveausteigerungen, die bei der Bereitschaft der Banken, in einer Rezession zusätzlich Kredite zu geben, und der finanziellen Flexibilität der Nichtbanken auch finanzierbar sind".²⁾

Ein anderer Grund für eine Erhöhung der Preise in der Rezession sind längerfristige Geschäftsverbindungen. Aufgrund derartiger Beziehungen haben die Unternehmer tendenziell eher Verständnis für die Kosten- und Gewinnsituation ihrer Partner und sind daher bereit, eventuelle Preiserhöhungen zu akzeptieren und diese auch dann weiterzugeben, wenn die wirtschaftliche Situation durch Wachstumsverluste und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist.³⁾

Auch das **Mistranen gegenüber dem Verhalten der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten** ist in diesem Zusammenhang als kausaler Faktor zu nennen. Prägnantes Beispiel dafür ist das - mögliche - Verhalten der Arbeitgeber und der Gewerkschaften in einer rezessiven Phase. In einer derartigen Situation ist es "gesamtwirtschaftlich vernünftig",⁴⁾ daß die Unternehmen durch eine zurückhaltende Preispolitik zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beitragen. Den Sozialpartnern soll ein geringer Preisauftrieb ermöglichen, niedrigere Lohnsteigerungen gegenüber den Vorperioden⁵⁾ zu vereinbaren. Gesamtwirtschaftliche Aspekte müssen jedoch nicht mit einzelwirtschaftlichen Interessen einhergehen. Bestehen in einer depressiven Situation für ein Unternehmen

1) Ebenda, S. 94

2) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 94

3) Vgl. ebenda, S. 95

4) Grundlegend: Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964

5) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 95

Zweifel, ob sich auch die übrigen Unternehmen "gesamtwirtschaftlich" verhalten und die Sozialpartner bei ihrer Lohnfindung gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen, "so ist es einzelwirtschaftlich durchaus vernünftig, sich so zu verhalten, wie es vermutlich auch andere tun: bei einem Nachfragerückgang und zunehmendem Kostendruck die Preise zu erhöhen, statt sie zu senken".¹⁾ Nicht nur das preispolitische Verhalten der Konkurrenzunternehmen, sondern auch die Ungewißheit über das Verhalten der Sozialpartner tragen zu einem ungewollten gesamtwirtschaftlichen Zustand bei; durch Preissteigerungen in der Zeit des Abschwungs können die Unternehmen einer Umverteilung zu Lasten ihrer Gewinne vorbeugen; sind die Gewerkschaften dann im Stande, relativ hohe Löhne durchzusetzen, bleibt die Verteilungsrelation unverändert.²⁾

Auch die Gewerkschaften sehen sich mit dem Moment der Ungewißheit konfrontiert. Einmal ist nicht von vorneherein klar, ob die jeweiligen Einzelgewerkschaften die gleiche "gesamtwirtschaftlich vernünftige" Lohnpolitik betreiben; zum anderen ist für die Gewerkschaften ebenfalls ungewiß, ob die Unternehmen geringe Lohnsteigerungen auch mit entsprechender Preiszurückhaltung honorieren.³⁾ Rechnet die Gewerkschaft damit nicht, dann wird sie sich gegen einen drohenden Umverteilungsprozeß zugunsten der Gewinne durch stärkere Lohnsteigerungen schützen wollen. Damit veranlaßt sie aber die Unternehmen erst, so zu reagieren, wie die Gewerkschaften befürchtet hatten.⁴⁾ Eine Stagflation ist schließlich das Ergebnis des Prozesses.

1) Ders., S. 96

2) Vgl. ebenda, S. 96

3) Vgl. ebenda, S. 96

4) Im Rahmen der sog. Konzertierten Aktion fand von 1967 bis 1976 ein Dialog zwischen Wirtschaftspolitikern, Unternehmen und Gewerkschaftsvertretern statt. Ziel dieses Dialogs war es, Klarheit über die wirtschaftspolitische Strategie zu erreichen und die Ungewißheit über das Verhalten von Unternehmen und Gewerkschaften zu beseitigen. Als eine gewisse Neubelebung der Konzertierten Aktion kann das Zusammentreffen von Mitgliedern der Bundesregierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände am 5.9.1985 angesehen werden.

Schließlich sind noch die **internationalen Einflüsse** als Ursache zu nennen; wie bereits ausgeführt, besteht bei Konjunkturschwankungen die Gefahr gleichzeitiger Zielverletzung. Solche Konjunkturschwankungen können auch vom Ausland in das Inland übertragen werden. Besteht bspw. in ausländischen Volkswirtschaften eine Aufschwungphase, so bedeutet dies für das Inland die Möglichkeit, seine Exporte in das Ausland zu steigern.¹⁾ Ein hoher Export regt aber auch die wirtschaftliche Entwicklung im Inland an. Auf diese Weise werden konjunkturelle Impulse von Land zu Land übertragen. Der Intensitätsgrad des Konjunkturverbundes zwischen mehreren Ländern hängt vom Ausmaß des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs zwischen diesen Ländern und vom Wechselkurssystem ab.²⁾ Die wirtschaftspolitischen Ziele sind auch dann besonders gefährdet, wenn eine außenwirtschaftliche Störung als Schock auftritt. Beispielhaft seien die Preisschübe beim Erdöl, die die OPEC-Staaten in den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger Jahre verursachten, erwähnt. Eine solche schockartige Störung läßt die hier relevanten wirtschaftspolitischen Ziele nicht unberührt. Der Preisschub bei den Rohstoffen verschlechtert die Waren- und Dienstleistungsbilanz und damit die Leistungsbilanz des rohstoffimportierenden Landes, da die Einfuhrpreise bei weitgehend unveränderten Ausfuhrpreisen steigen.³⁾ Dies hat eine Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zur Folge. Tendenziell wird auch der inländische Preisauftrieb beschleunigt. Ein entsprechender Rohstoffpreisschub führt im rohstoffimportierenden Land zu einer Kostensteigerung der Produkte, in die dieser Rohstoff eingeht.⁴⁾ Dieser Preisauftrieb kann noch zusätzlich stimuliert werden, wenn die heimische Währung infolge verschlechterter Waren- und Dienstleistungsbilanz abgewertet wird. Selbstverständlich kann die soeben aufgezeigte Kostensteigerung der

1) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 99

2) Vgl. dazu näher J. Roth, Der internationale Konjunkturzusammenhang bei flexiblen Wechselkursen, Tübingen 1975

3) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 97

4) Ebenda, S. 97

Produkte durch Spar- und Substitutionsprozesse gedämpft werden. Der Rohstoffpreisschub in den rohstoffimportierenden Ländern führt auch dazu, daß die Nachfrage allgemein gedämpft wird und die Investitionen abnehmen. Die Nachfrage sinkt, da die Konsumenten bei gegebenem und erst in Zukunft änderbarem Einkommen entweder weniger von den Gütern, die im Preis besonders stark gestiegen sind, verbrauchen oder - bei geringer Nachfrageelastizität nach diesen Gütern - bei anderen Ausgaben sparen.¹⁾ Damit entstehen in letzter Konsequenz Wachstumsverluste und Arbeitslosigkeit.

II. Grenzen der Gleichrangigkeit durch eine Rangordnung der Gemeinwohlgrundwerte?

Wie bereits ausgeführt, lassen sich die vier Ziele des § 1 StWG aus den übergeordneten Werten Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden und Wohlstand ableiten. Aus a-priori-Erwägungen heraus kann vermutet werden, daß die Ziele des Wachstums und der Geldwertstabilität einen Vorrang vor den Zielen des hohen Beschäftigungsstandes und der gerechten Einkommensverteilung erhalten, wenn im gesellschaftspolitischen Denken und Streben die Werte der Freiheit (hier insbesondere im Sinne einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaftsordnung verstanden) und des Fortschritts dominieren. Werden jedoch die Werte der Sicherheit und der Gerechtigkeit präferiert, so impliziert das in der Regel eine Höherbewertung der Ziele Vollbeschäftigung und gerechte Einkommensverteilung.²⁾ Gegen derartige Aussagen ist zunächst festzuhalten, daß die Dominanz bestimmter gesellschaftspolitischer Werte in **erster Linie** für die Erklärung von Präferenzen für bestimmte ord-

1) Vgl. ebenda, S. 97; solche Preisschübe sind in der Regel durch eine verringerte Sparquote nicht abzufangen.

2) So Pütz, Grundlagen, a.a.O., S. 62

nungspolitische Grundsätze von Bedeutung ist.¹⁾ Darüber hinaus ändern sich die gesellschaftspolitischen Werte und ihre Rangordnungen historisch nur in längeren Zeiträumen. Die praktische Wirtschaftspolitik, d.h. die jeweils konkreten Ziel- Mittel- Programme und Maßnahmen sind jedoch in der Regel kurzfristiger Natur, in seltenen Fällen auf mehrere Jahre ausgerichtet.²⁾

Für die Erklärung möglicher Zielrangordnungen spielen die jeweils dominierenden ökonomischen Gruppeninteressen eine weitaus größere Rolle.

III. Unterschiedliche Präferenzen der sozialen Gruppen und Individuen

Der Konsensus der gesellschaftlichen Gruppen über die wirtschaftspolitischen Ziele besteht - wie bereits bemerkt³⁾ - nur auf einer abstrakten Ebene; es handelt sich "lediglich um einen Minimumkonsens über die Funktionalität der Wirtschaft oder einen Optimumkatalog, der die wichtige Entscheidung über Zielprioritäten ausschließt".⁴⁾ So bekennen sich alle Gruppen in ihren Äußerungen und Stellungnahmen zu den Zielen der Stabilität des Preisniveaus, des hohen Beschäftigungsstandes, des Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Damit besteht bezüglich dieser (Sekundär-) Ziele zumindest eine formale Übereinstimmung der an der wirtschaftspolitischen Ent-

1) Vgl. Berg/Cassel, Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 168; Baseler/Heinrich, Wirtschaftssysteme, a.a.O., S. 95; Pütz, Grundlagen, a.a.O., S. 62

2) Vgl. Pütz, Grundlagen, a.a.O., S. 62; der Zeitpunkt der nächsten Wahl ist für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger oftmals ein bedeutender "zeitlicher Eckwert".

3) Siehe S. 166

4) Hardes, Einkommenspolitik, a.a.O., S. 100

scheidungsfindung beteiligten Akteure.¹⁾

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Akzeptanz der Ziele des § 1 StWG lassen sich tendenziell unterschiedliche Präferenzen der sozialen Gruppen aufzeigen.

Die normative Interpretation des § 1 StWG hat ergeben, daß die dort genannten vier Ziele als grundsätzlich gleichrangig zu behandeln sind. Dieses Ergebnis ist auch für die Auffassung der **Bundesregierung** maßgebend. Sie drückt ihre Auffassung von dem Gewicht der Ziele dadurch aus, daß sie sich auf die in § 1 StWG festgesetzten vier Ziele beruft und weitere Ziele, wie bspw. die gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, durch spezifische wirtschaftspolitische Deklarationen benennt.²⁾ Das Interesse der **Gewerkschaften** ist hingegen primär auf das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes gerichtet.³⁾ Im wirtschaftspolitischen Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes steht dieses Ziel an erster Stelle: "Eines der Grundrechte des Menschen ist das Recht auf Arbeit. Es kann nur durch Vollbeschäftigung verwirklicht werden".⁴⁾ Begründet wird dieser Vorrang einmal damit, daß aus humanitärer Sicht eine dauernde Vollbeschäftigung eine relative Verwirklichung elementarer Freiheitsrechte, wie insbesondere des Rechts der freien Berufs- und Arbeitsplatzwahl, erlaube.⁵⁾ Argumentativ wichtiger erscheint den Gewerkschaften der Sicherheitsaspekt

1) Mit Recht betonen Feuerstack u.a., Wirtschaftspolitische Ziele, a.a.O., S. 7, daß die gesamtwirtschaftlichen Ziele ein Politikum seien, weil sie sehr fest im Bewußtsein der öffentlichen Meinung verankert seien. Die Regierung habe daher an ihrer Formulierung ein starkes Interesse, so daß sich die Gruppen aus verbandspolitischen Gründen einem Konsens trotz ihrer Differenzen nicht verschließen könnten.

2) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 45

3) Harges, Widi 1973, S. 195

4) Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem außerord. Bundeskongreß am 21./22.11.1963 in Düsseldorf, S. 6, zitiert nach Feuerstack u.a., Wirtschaftspolitische Ziele, a.a.O., S. 7

5) Vgl. Harges, Widi 1973, S. 196

der Vollbeschäftigung wegen der besitzmäßigen Unterlegenheit der Arbeiter.¹⁾ Dauernde Vollbeschäftigung bedeute für die Gesamtheit der Arbeitnehmer Sicherheit des Arbeitsplatzes und damit Einkommenssicherheit.²⁾ Hinzu kommt, daß in einer Situation des hohen Beschäftigungsstandes die relative Macht der Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen gestärkt wird und damit die Durchsetzung von mehr Lohn bzw. Gehalt und kürzeren Arbeitszeiten ermöglicht ist. Ziel der Gewerkschaften dürfte es weiterhin sein, den Zielkatalog des § 1 StWG um das Ziel der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung zu erweitern. Damit wollen sie zum Ausdruck bringen, daß "die Stabilität des Wirtschaftsprozesses erst dann erreicht werden kann, wenn auch das Verteilungsziel zu einem aus ihrer Sicht hinreichenden Grad realisiert wird".³⁾ Die **Arbeitgeberverbände** sehen zunächst in dem Zielkatalog des § 1 StWG einen Minimalkonsens zwischen den Akteuren der Wirtschaftspolitik.⁴⁾ Darüber hinaus jedoch geben sie dem Ziel der Preisniveaustabilität tendenziell den Vorrang.⁵⁾ Als Begründung führen sie vornehmlich die wirtschaftlichen und sozialen Schäden inflationärer Erscheinungen an. Einmal dient die Geldwertstabilität als Argument zur Abwehr gewerkschaftlicher Lohnforderungen;⁶⁾ weiter wird angeführt, ein stabiler Geldwert erhöhe die Exportmöglichkeit der Unternehmen und trage somit zur Gewinnsteigerung bei. Bei gegebener Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung könne die Geldwertstabilität teilweise Verteilungsänderungen zum Nachteil der Unternehmer verhindern. Auch wird die Geldwertstabilität aus wettbewerbspolitischen Gründen gefordert, jedoch mit der Maßgabe, errungene Machtpo-

1) Feuerstack u.a., Wirtschaftspolitische Ziele, a.a.O., S. 7

2) Ebenda, S. 7

3) Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 45

4) Vgl. ebenda, S. 45

5) Harges, Widi 1973, S. 196; Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 45; BDA, Stellungnahme zum DGB-Grundsatzprogramm, Köln 1963, Abs. III: Ziele der Wirtschaftspolitik

6) Vgl. dazu und zum Folg.: Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 46

sitionen zu erhalten.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat zumindest in früheren Jahresgutachten die Auffassung vertreten, daß das Ziel der Geldwertstabilität für die übrigen Stabilitätspolitischen Ziele steht, d.h. Priorität erhalten muß.¹⁾

Daß die Bedeutung und die Rangordnung der Ziele des § 1 StWG je nach Interessenlage der sozialen Gruppen verschieden sind, zeigt sich auch in den unterschiedlichen Einschätzungen und Stellungnahmen der Parteien zu den Zielen der Wirtschaftspolitik. Folgende Übersicht²⁾ zeigt die Zielpräferenzen unterschiedlicher Parteiblöcke:

Konservative Partei	Parteien der Mitte	Sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien
1. Preisniveaustabilität	Preisniveaustabilität	Vollbeschäftigung
2. Zahlungsbilanzgleichgewicht	Wirtschaftswachstum	Wirtschaftswachstum
3. Wirtschaftswachstum	Vollbeschäftigung	Preisniveaustabilität
4. Vollbeschäftigung	Zahlungsbilanzgleichgewicht	Zahlungsbilanzgleichgewicht

Wie zu ersehen ist, dominiert das Ziel der Vollbeschäftigung in der von den Sozialisten vertretenen Rangskala. Die eher konservativen Parteien geben dem Ziel der Währungsstabilität den Vorrang, während das Vollbeschäftigungsziel vergleichenderweise einen geringeren Stellen-

1) S. H.-P. Spahn, Die Stabilitätspolitik des Sachverständigenrates, Frankfurt/M/New York 1979, S. 55

2) Siehe Puchta, Inflation und Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 246, unter Hinweis auf E.S. Kirschen u.a., International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 261, die von 1949 - 1961 die Prioritätenskala der politischen Gruppen bezüglich der Stabilitätspolitischen Ziele in acht europäischen Ländern untersuchten.

wert einnimmt. Infolge der anhaltenden und zunehmenden Arbeitslosigkeit dürfte tendenziell das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes bei den konservativen Parteien einen höheren Stellenwert erhalten haben. Jedoch dürfte der grundsätzliche Unterschied in der a-priori-Bewertung des Vollbeschäftigungs- und des Stabilitätsziels bei den konservativen und den sozialistischen Parteien weiterhin Bestand haben.¹⁾

Auch muß natürlich beachtet werden, daß diese parteipolitischen Präferenzskalen nicht Beispiele für die Präferenzen wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger sind; doch sind die Parteien ohne Zweifel entscheidende Faktoren der wirtschaftspolitischen Willensbildung und haben damit einen entsprechenden Einfluß auf die Zielpreferenzen des Entscheidungsträgers der Wirtschaftspolitik, d.h. der Regierung.²⁾

Entsprechende Untersuchungen liegen auch für die Parteienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland vor. Hier interessiert ein Vergleich der Rangskala wirtschaftspolitischer Aufgaben mit der Einschätzung von CDU/CSU und SPD durch die Wählerschaft.

Befragte, die glauben, daß sich darum kümmert³⁾

	CDU/CSU	SPD	beide gemeinsam	keine Meinung
Preisstabilität	18 %	15 %	52 %	15 %
Wachstum	5 %	24 %	51 %	10 %
Vollbeschäftigung	11 %	42 %	35 %	12 %

Aus dieser Zusammenstellung, die aus dem Jahre 1968 datiert,⁴⁾ ergibt

1) Vgl. auch Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 46

2) Pütz, Grundlagen, a.a.O., S. 61

3) Kevenhörster, P./Ritterbach, M.E., Das politische Meinungsbild in der Bundesrepublik im Herbst 1968, Eichholz, Dezember 1968, S. 22, zitiert nach Prangenberg, Bestimmungsfaktoren, a.a.O., S. 64

4) Eine spätere Untersuchung wurde in dieser Art - soweit ersichtlich - nicht vorgenommen

sich, daß bis auf die Aufgabe der Preisstabilität die SPD wesentlich leistungsfähiger als die Unionsparteien eingeschätzt wurde. Sicherlich können diese Prozentzahlen nicht auf die gegenwärtige Situation übertragen werden; der Hinweis auf diese Umfrage sollte nur klarstellen, daß die verschiedenen Parteien bezüglich der Sorge um die wirtschaftspolitischen Ziele von der Bevölkerung in unterschiedlichem Maße eingeschätzt werden. **Tendenziell** scheint "die leistungsfähigere Einschätzung" der SPD bezüglich des Beschäftigungsziels durch die Bürger weiterhin aktuell.¹⁾ Grund dafür dürften m.E. weniger die wirtschaftspolitischen Erfolge der SPD sein als vielmehr die mögliche Einschätzung der SPD als Volkspartei und "ihre Nähe" zu den Gewerkschaften.

Eine andere Untersuchung orientiert sich an den drei Gesellschaftsgruppen "Unternehmer", "Arbeiter" und "Beamte" und kommt zu folgenden Präferenzskalen:²⁾

Gruppen:	Unternehmer	Arbeiter	Beamte
1.	Wachstum	Gerechte Einkommensverteilung	Geldwertstabilität
2.	Geldwertstabilität	Wachstum	Gerechte Einkommensverteilung
3.	Gerechte Einkommensverteilung	Geldwertstabilität	Wachstum

Wie sich aus der Übersicht ergibt, präferieren die Unternehmer das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums, die Arbeiter das nicht im Zielkatalog des § 1 StWG auftauchende Ziel der gerechten Einkommensverteilung, während die Beamten dem Ziel der Geldwertstabilität den Vorrang einräumen. Diese Präferenzskala resultiert in erster Linie daraus, inwieweit die Realisierung eines Zieles der jeweiligen Gruppe einen relativ höheren Nutzen erbringt. So ist beispielsweise den Beamten die Realisierung des Ziels der Preisniveaustabilität wichtiger als das

1) Vgl. auch die Umfrage in Capital 8/1985, S. 86 ff: danach sehen 69 % der Wähler den Kanzlerkandidaten Johannes Rau als Garant für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, während dies "nur" 52 % der Wähler vom gegenwärtigen Bundeskanzler Helmut Kohl glauben.

2) Vgl. Streissler, Zur Anwendbarkeit von Gemeinwohlvorstellungen, a.a.O., S. 10

Ziel des Wachstums, da die wirtschaftlichen Bedürfnisse durch die Arbeitsplatzgarantie und den daraus resultierenden stetigen Einkommenszufluß in ausreichendem Maße befriedigt sind. Anderes mag für die Gruppe der Arbeiter gelten; für diese ist bspw. das Ziel der Preisniveaustabilität insofern von relativ untergeordneter Bedeutung, als die Kaufkraftverluste durch entsprechende Lohnerhöhungen - wenn auch nicht zeitlich deckungsgleich - in entsprechendem Maße aufgefangen werden.

Überhaupt scheint a priori der Rang der Ziele im Urteil der Bevölkerung in starkem Maße von der persönlichen Betroffenheit abzuhängen.¹⁾ Nicht nur die jeweiligen Gruppen präferieren die Ziele des § 1 StWG in unterschiedlichem Maße, sondern jedes Individuum wird nicht allen Zielen die gleiche Bedeutung zumessen. In den Augen eines Arbeitslosen wird sicherlich das Beschäftigungsziel einen besonderen Stellenwert einnehmen. Diese Aussage gilt zusätzlich jedoch nur für diejenigen, die arbeitslos werden können. Ein Beamter, ein unkündbarer öffentlicher Angestellter oder ein Angestellter, der sich für unkündbar hält, wird tendenziell die Arbeitslosigkeit anders beurteilen.²⁾

Auch das Ziel der Preisniveaustabilität wird von der Bevölkerung in unterschiedlichem Maße beurteilt. A priori läßt sich wohl aussagen, daß Preisniveausteigerungen um so mehr gefürchtet werden, je höher das Geldvermögen des einzelnen ist und je bedeutsamer die Zinsen aus Erspartem für die Lebenshaltung eines Menschen sind.³⁾ Weiterhin ist **Giersch**⁴⁾ zuzustimmen, wenn er behauptet, daß beim Preisniveaustabilitätsziel weniger die Abweichung von der Nullmarke als störend empfunden wird als vielmehr die Abweichung von jener Preissteigerung, an die man sich gewöhnt hat, d.h. die man antizipiert hat. Dieses "inflationistische Ungleichgewicht"⁵⁾ bringt der breiten Bevölkerung Verluste und

1) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 8

2) Vgl. ebenda, S. 8

3) Vgl. ebenda, S. 8

4) Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 195

5) Ebenda, S. 195

wird deshalb als schmerzhaft empfunden. Dagegen bleibt die Verzerrung in der Allokation der Produktivkräfte (die Funktion des Geldes als Wertaufbewahrungsmittel ist nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet; Sachwerte, die knapp sind oder produziert werden müssen, werden relativ

bevorzugt) meist lange Zeit unbemerkt oder wird als Fehlleistung dem privatkapitalistischen System angelastet.¹⁾ Damit erscheint die Preisniveaustabilität als ein Ziel, dessen volkswirtschaftliche Bedeutung zumindest zeitweise größer ist, als es in der Stimmung der Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt.²⁾

Auch das Wirtschaftswachstum dürfte in der Bevölkerung je nach Ausgangslage eine unterschiedliche Gewichtung haben. Möglicherweise stellt derjenige, der keine wirtschaftlichen Bedürfnisse mehr besitzt oder nur den die Umwelt belastenden Effekt wirtschaftlichen Wachstums vor Augen hat, Wachstum überhaupt als wirtschaftspolitisches Ziel in Frage.³⁾ Auf der anderen Seite wird derjenige wirtschaftliches Wachstum für wichtig halten, der bei bestehenden Umverteilungsansprüchen seinen Lebensstandard zugunsten eines Dritten verringern soll.⁴⁾ Umverteilung kann nur durch Neuverteilung eines Zuwachses gelingen; damit setzt Umverteilung Wirtschaftswachstum voraus.

In den Augen der Öffentlichkeit hat das wirtschaftspolitische Ziel "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" keinen hohen Rang. Außenwirtschaftliches Ungleichgewicht stört die meisten Individuen wenig, solange sich daraus für den einzelnen keine nachteiligen Konsequenzen abzeichnen, bspw. eine Devisenbewirtschaftung bei einem Zahlungsbilanzdefizit.⁵⁾ Der einzelne wird tendenziell Überschüsse oder Defizite in der Waren- und Dienstleistungsbilanz weder als entlastend noch als belastend empfinden.

1) Vgl. ebenda, S. 195

2) So mit Recht ders., a.a.O., S. 195

3) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 9

4) Vgl. ebenda, S. 9

5) Vgl. Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 194

IV. Unterschiedliche politische Durchsetzbarkeit der Ziele

Ein weiter zu berücksichtigender Faktor ist die Frage, inwieweit die Individualinteressen der Bürger auf der "Ebene der fachlichen Entscheidungsvorbereitung bis zum Regierungsentwurf" und auf der "Ebene der politischen Entscheidungsfindung bis zur Verabschiedung des Gesetzes"¹⁾ berücksichtigt werden.²⁾

Auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung wirken die Ministerialbürokratie, sachverständige Berater (Beiräte und Kommissionen) und Vertreter der Interessengruppen mit. v. Beyme³⁾ nennt drei Punkte, die den starken Einfluß der Verbände auf dieser Ebene erklären: Die Beratung durch die Vertreter der Interessengruppen erfolge unter Ausschluß der Öffentlichkeit; zweitens sei die Ministerialbürokratie bestrebt, die Zustimmung der Interessengruppen zu geplanten Gesetzesvorhaben sicherzustellen, um die Stellung der Bürokratie gegenüber Parteien und Ministerien zu stärken; schließlich erfolgten die Kontakte zwischen Bürokratie und Verbänden formlos und weitgehend ohne demokratische Kontrollen.

Auf der Ebene der Entscheidungsfindung stellen die Ausschüsse den Ansatzpunkt für die interessenorientierte und sachverständige Beratung dar.⁴⁾

These ist nun, daß die Handlungs- und Entscheidungsalternativen innerhalb des Zielbestimmungsprozesses ungleichmäßig verteilt sind.⁵⁾ Denn das "Gefüge von Organisationen und Institutionen, die am Entscheidungsprozeß mitwirken, wird zum Filtersystem, das je nach der verhältnismäßigen Macht der einzelnen Elemente bestimmten Partialinteressen stärker zum Durchbruch verhilft als anderen, so daß die Ergebnisse

1) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 40

2) Vgl. auch Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 47

3) Interessengruppen in der Demokratie, 3. Aufl. München 1971, zitiert nach Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 48

4) Vgl. Schmidt, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 48

5) Ebenda, S. 48

des Entscheidungsprozesses von denen abweichen, die bei einer annähernden Gleichverteilung der Macht zu erwarten wären".¹⁾

Betrachtet man unter diesem Aspekt die vier Ziele des § 1 StWG, so ist zu konstatieren, daß sich für die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes neben der öffentlichen Meinung der starke Verband der Gewerkschaften einsetzt, während bspw. die Ziele der Preisniveaustabilität und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zwar von einem Teil der öffentlichen Meinung vertreten werden, organisierte Interessenten zur Durchsetzung dieser Ziele jedoch vergleichsweise gering sind.²⁾ Die relativ locker organisierte Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, die Sparererschutzzgemeinschaft und der Sparkassenverband treten zwar für das Stabilitätsziel ein, haben jedoch eine zu geringe Durchschlagskraft.³⁾ Ein Erklärungsansatz für die Unterrepräsentanz organisierter Gruppen bezüglich des Preisniveaustabilitätsziels liegt in der Gruppenstruktur: Vom Geldwertschwund werden vor allem die wirtschaftlich Schwachen, die Uninformierten, die Machtlosen im Verteilungskampf betroffen.⁴⁾ Hinzu kommt, daß das Stabilitätsziel als öffentliches Gut angesehen werden muß. Von den positiven Wirkungen der Preisniveaustabilität kann prinzipiell niemand ausgeschlossen werden; d.h. jedermann kommt in den Genuß der Vorteile bei entsprechender Zielerreichung. Dies wiederum bedeutet für den einzelnen die Annahme, keinen Beitrag zur Zielerreichung leisten zu können (müssen). Dies erhellt, warum das Ziel der Preisniveaustabilität auf organisierter

1) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 45

2) Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 134

3) Vgl. v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 172, Fußn. 30

4) Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 135

Gruppenebene vergleichsweise wenig Beachtung findet.¹⁾ Damit ist letztendlich die Frage nach dem Gelingen der Koordinierung zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik gestellt.²⁾ In diesem Zusammenhang ist ein Vorschlag von Hansmeyer³⁾ zu erwähnen, der die oben aufgezeigte ungleiche politische Durchsetzungschance des Preisniveaustabilitätsziels durch eine verschärfte rechtliche Verpflichtung, wie sie bspw. in § 1 des Entwurfes zum StWG zum Ausdruck kam, kompensiert sehen will.

V. Unterschiedliche Quantifizierung der Ziele

§ 1 StWG sagt nichts darüber aus, bei welcher statistisch ausgewiesenen Höhe der Preisniveausteigerungsrate, der Arbeitslosenquote, des Außenbetrags und der Wachstumsrate die vier Ziele des Gesetzes als erreicht angesehen werden können. Infolge der fehlenden numerischen Konkretisierung in § 1 StWG liegt es auf der Hand, daß auch bei der notwendigen Quantifizierung der Ziele unterschiedliche Präferenzstrukturen zu Tage treten.⁴⁾ In den Jahreswirtschaftsberichten der Bundesregierung, die nach § 2 Abs. 1 StWG im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen sind, werden entsprechende

1) v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, a.a.O., S. 152 ff, nennt drei Gründe für das Ungleichgewicht der Durchsetzungschancen allgemeiner und besonderer Interessen: 1) Die größere Attraktivität direkter Sonderinteressen gegenüber indirekten allgemeinen Interessen; 2) die größere Attraktivität der Einkommenssphäre gegenüber der Ausgabensphäre; 3) die spezifische Organisationsschwäche allgemeiner Interessen. Insbesondere die Gründe 1) und 3) sind maßgebend dafür, daß das Stabilitätsziel (wirtschafts-) politisch vergleichsweise geringere Durchsetzungschancen hat. Ähnlich ist das Problem beim Umweltschutz gelagert; jedoch scheint sich möglicherweise eine "Kehrtwendung" zu vollziehen.

2) Vgl. dazu insbes. die Arbeit von K.-E. Schöninger, Konjunkturstabilisierung als Koordinationsproblem zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik, Meisenheim am Glan 1972

3) in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 135

4) Vgl. auch B. Steinbach, "Formula Flexibility", Frankfurt/M, Bern 1977, S. 90

Quantifizierungen vorgenommen. Die unterschiedlichen Präferenzen der verschiedenen Gruppen lassen sich an Hand der **mittelfristigen** Zielprojektionen feststellen. Letztere erscheinen seit dem Jahre 1973 nicht mehr im Jahreswirtschaftsbericht. Entsprechende Zielprojektionen wurden im Rahmen der Konzertierte Aktion, die bis zum Jahre 1976 durchgeführt wurde, vom DGB, der Dachorganisation der unternehmerischen Wirtschaftsverbände sowie der Bundesregierung vorgelegt. Die folgende Übersicht¹⁾ zeigt die wirtschaftspolitischen Eckwerte der mittelfristigen Zielprojektionen bis zum Jahre 1976, wobei auf die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten abgestellt wird.

	Jahresdurchschnitt 1966-71	Gewerbliche Wirtschaft	Bundesregierung	DGB
		Jahresdurchschnitt 72-76		
Wachstum des realen BSP	4,6	4,3	4,0/4,5	5,0
Arbeitslosenquote	1,2	1,0	0,7/1,2	0,7
Preisindex des privaten Verbrauchs	3,4	2,6	2,5/3,0	3,3
Außenbeitrag in % des BSP	2,4	1,7	1,5/2,0	1,7

Die mittelfristigen Werte enthalten die Vorstellungen der jeweiligen Gruppen von der optimal realisierbaren Zielkombination. Sie sind weniger - im Vergleich zu den kurzfristigen Zielprojektionen - an die Ausgangssituation gebunden²⁾ und legen so die Präferenzstruktur der verschiedenen Gruppen deutlicher offen. Aus obiger Tabelle ergibt sich, daß die Zielwerte der Bundesregierung im Bereich zwischen den Eckwerten der Gruppen liegen. Ein grundsätzlicher Konsens hinsichtlich der offiziellen Daten erschien in dem betrachteten Zeitraum möglich. Jedoch werden durch diese Gegenüberstellung der mittelfristigen Zielprojektionen die oben vermuteten Prioritäten deutlich. Der Deut-

1) Harges, Widi 1973, S. 196

2) Ders., S. 197 Fußn. 6

sche Gewerkschaftsbund (DGB) hat eine stärkere Präferenz beim Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel; die Organisationen der gewerblichen Wirtschaft hingegen formulieren das Ziel der Preisniveaustabilität restriktiver.¹⁾

Hinsichtlich der **Jahresprojektionen** der Bundesregierung wird deutlich, daß die Bundesregierung in den ersten Jahren seit Erlass des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von sehr ehrgeizigen Zielen ausging. Mit ein Grund dafür war der Optimismus der sechziger Jahre gegenüber der Steuerbarkeit der Wirtschaft.²⁾ Die zunehmende Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage zwang jedoch zu einer Revidierung der Zielwerte jedenfalls in kurz- und mittelfristiger Hinsicht.

Die folgende Tabelle³⁾ zeigt ausgewählte Projektionswerte der Bundesregierung und die tatsächlichen Werte der Ziele des § 1 StWG.

	Preisindex für den privaten Verbrauch in v.H.		Arbeitslosen- quote in v.H.		Außenbeitrag in v.H. des Bruttosozial- produkts		Prozentuale Veränderung des realen Bruttosozial- produkts in v.H.	
Jahr	Projektion	Ist	Projektion	Ist	Projektion	Ist	Projektion	Ist
1968	2,5	2,0	1,4	1,5	2,7	3,5	4,0	7,0
1970	3,0	3,5	1,0	0,7	1,5 - 2,0	1,6	4,0 - 5,0	5,8
1975	6,0	6,1	3,0	4,7	3,0 - 3,5	2,4	2,0	-3,4
1980	4,5	5,4	3,5 - 4,0	3,8	0,0	-0,2	2,5	1,8
1985	2,0	-	9,0	-	2,5 - 3	-	2,5	-

Die Übersicht soll zeigen, daß im Laufe der Zeit unterschiedliche Quantifizierungen der einzelnen Ziele vorgenommen wurden. Teilweise

1) Vgl. ebenda, S. 197

2) Vgl. v. Arnim, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 166

3) Quelle: v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, a.a.O., S. 169; Jahreswirtschaftsbericht 1985, Bulletin v. 31.1.1985, S. 95

zeigen sich gewaltige absolute Abweichungen von der "Nullmarke";¹⁾ besonders auffallend ist dies bei der Arbeitslosenquote,²⁾ wo bspw. im Jahre 1970 das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes mit dem Vorliegen einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 1 % konkretisiert wurde, während der Projektionswert für das Jahr 1985 knapp 9 % beträgt.³⁾ Diese **variable** Konkretisierungsmöglichkeit der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger weckt zum einen die Illusion, daß bei einer "Deckung" von Projektions- und Istwert das jeweilige Ziel **schlechterdings** realisiert wurde, eröffnet zum anderen die Möglichkeit, unterschiedliche Präferenzen bezüglich eines Ziels oder mehrerer Ziele auszudrücken. So kann beispielsweise die Quantifizierung eines Zieles "ehrgeiziger" erfolgen, indem ein Projektionswert gewählt wird, der eine gewisse Differenz zu dem Istwert der Vorperiode aufweist; damit soll zum Ausdruck kommen, daß die wirtschaftspolitischen Aktivitäten in erster Linie auf dieses Ziel gerichtet sein sollen. Damit wächst aber die Gefahr, daß dieses Ziel nicht (voll) realisiert wird. Andererseits bringt ein annähernder Gleichlauf von Projektions- und Istwert der Vorperiode tendenziell eine vergleichsweise geringe Präferenz für dieses Ziel zum Ausdruck.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß mit den unterschiedlichen Konkretisierungen der wirtschaftspolitischen Ziele verschiedene Präferenzstrukturen zum Ausdruck kommen.

1) Daß bspw. die Arbeitslosenquote nie den Wert "Null" erreichen kann, wurde bereits deutlich gemacht.

2) Vgl. auch die Kritik von Jarass, Bspr. zu Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, AöR 107 (1982), S. 319, der es als "eigenartig" bezeichnet, wenn Hollmann die Konkretisierung der Preisstabilität und des hohen Beschäftigungsstandes aus der Zielprojektion des Jahres 1969 übernimmt.

3) Jahreswirtschaftsbericht 1985, Bulletin v. 31.1.1985, S. 95

VI. Modifizierung der Zielgleichrangigkeit im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung

Anhand theoretischer Aussagen und realer Gegebenheiten wurde eingangs¹⁾ schon als Ergebnis festgehalten, daß sich die Ziele des § 1 StWG in der Regel nicht gleichzeitig verwirklichen lassen. Die so aufgeworfene Frage nach einem Rangverhältnis der Ziele wurde im Rahmen des normativen Verständnisses von § 1 StWG dahingehend beantwortet, daß die Ziele prinzipiell als gleichrangig anzusehen sind. Da die These von der Gleichrangigkeit der Ziele **im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung** jedoch nur in Extremfällen operational ist,²⁾ stellt sich die Frage nach der "Auflösung" des Normverständnisses.

Tuchtfeldt³⁾ nennt vier mögliche Ansatzpunkte: Den Kompromiß, die Politik der kleinen Schritte, Änderungen im Ziel-Mittel-System und die Regelbindung. Eine regelgebundene Wirtschaftspolitik widerspricht zunächst dem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz angelegten diskretionären Modell.⁴⁾ Abgesehen von diesem rechtlich-institutionellen Problem, ist aber auch aus ökonomischen Gründen eine vollständig regelgebundene Wirtschaftspolitik mit Vorbehalt zu genießen. So setzt eine derartige Politik vor allem umfassende Kenntnisse der Wirkungszusammenhänge voraus, die aber die Nationalökonomie zur Zeit und wohl auch

1) Siehe I. Kapitel, S. 43 f

2) So mit Recht Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 194

3) Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik, Tübingen 1971, S. 30 ff; vgl. auch den Hinweis bei Wank, a.a.O., S. 63, Fußn. 31

4) Vgl. Hansmeyer in Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 62

nicht zukünftig liefern kann.¹⁾ **Tuchtfeldt**²⁾ gibt den Regelbindungen zumindest dann keine Überlebenschance, wenn sie vor einer Wahl eine unpopuläre Politik bewirkten. Änderungen im Ziel-Mittel-System³⁾ stoßen in der Praxis auf Schwierigkeiten. Eine Verringerung der Zielanzahl des § 1 StWG - bei gegebener Zahl der Instrumente - dürfte politisch kaum durchsetzbar sein; im Gegenteil wird ja gefordert, das Ziel der Umweltstabilisierung zusätzlich oder anstelle des Ziels des außerwirtschaftlichen Gleichgewichts in den Zielkatalog des § 1 StWG aufzunehmen, wodurch die Zahl der Ziele weiterhin zumindest vier betragen würde.

Eine Vergrößerung der Zahl der Instrumente im StWG - unter Beibehaltung des Zielkatalogs in § 1 StWG - wäre prinzipiell politisch durchsetzbar; jedoch müßte eine derartige instrumentelle Erweiterung aus Effizienzgründen auch direkte Kontrollen (insbesondere Preis- und Lohnstopp) umfassen, was die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie tangieren würde.⁴⁾ Jenseits verfassungsrechtlicher Bedenken ist für unsere Fragestellung von der durch § 1 StWG fixierten Zahl der Ziele und dem im StWG verankerten Instrumentarium auszugehen. Damit bleiben die Kompromißlösung oder die Anerkennung des temporären Vorrangs eines der Ziele⁵⁾ (im Sinne von **Tuchtfeldt**⁶⁾ die "Politik der

1) Zu den Einwänden gegen eine Regelbindung siehe Hansmeyer, in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 62 f; für die Einführung von Regelmechanismen Albuskat, Globalsteuerung und Regelmechanismen als alternative stabilisierungspolitische Lenkungsmöglichkeiten in der Marktwirtschaft, in: DVerw 11 (1978), S. 173-195; aus verfassungsrechtlicher Sicht: H.U. Rehnhä, Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen, Berlin 1981.

2) Zielprobleme, a.a.O., S. 49; ders. a.a.O., S. 49, spricht in diesem Zusammenhang von "Schönwettersystemen"

3) Theoretischer Ausgangspunkt ist der bekannte Tinbergen'sche Ansatz, wonach die Zahl der Instrumente gleich der Zahl der (fixierten) Ziele sein muß, damit ein Problem lösbar ist. Vgl. nur J. Tinbergen, Einführung in die Ökonometrie, Wien-Stuttgart 1952.

4) Siehe dazu Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 77 ff

5) Vgl. Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 209

6) Zielprobleme, a.a.O., S. 35 ff

kleinen Schritte") als mögliche Ansatzpunkte übrig.

Der Kompromißlösung kommt dabei die geringere Bedeutung zu.¹⁾ Dies resultiert in erster Linie daraus, daß gewisse Zielkonflikte von vorneherein nicht kompromißfähig sind.²⁾

So wird denn auch die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Ziele des § 1 StWG dahingehend verstanden, daß "immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit" zu widmen ist, "die einer jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind".³⁾ Bei grundsätzlicher Gleichrangigkeit besteht faktisch eine gefährdungsbestimmte Rangfolge der Ziele.⁴⁾ Diese "pragmatische Rangfolgeregel" hat ihr Gegenstück in der "wertgebundenen Rangfolgeregel".⁵⁾

1. Wertgebundene Rangfolgeregel

Die wertgebundene Rangfolgeregel verneint den **temporären** Vorrang eines Zieles; vielmehr wird durch den Rekurs auf verfassungsrechtliche Vorschriften der **permanente** Vorrang eines Zieles gefordert. Die Ansätze, die insbesondere zu dem Primat des Beschäftigungsziels gelangen, wurden bereits oben⁶⁾ dargelegt. Die Grenzen der - dann fiktiven -

1) Vgl. aber die Literaturhinweise zu Ansätzen eines "optimalen" Kompromisses bei Körner, Theoretische Grundlagen a.a.O., S. 64

2) Vgl. Tuchtfeldt, Zielprobleme, a.a.O., S. 33; diese Feststellung gilt insbesondere für die antinomische Zielbeziehung; ebenso Knips, a.a.O., S. 89; zum Zustandekommen des Kompromisses s. ders., S. 91 ff; vgl. auch Pütz, Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, GS f. H.-J. Seraphim, Berlin 1964, S. 51 ff.

3) Sachverständigenrat, JG 1964/65, Vorwort Ziff. 3, 1968/69 Vorwort Ziff. 4; s. auch Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 209; Hoffmann, Währungsparität, a.a.O., S. 182; Schmidt, AöR 99 (1974), S. 540; s. auch EUGH, Slg. 1973, 1091 (IS 4)

4) Schmahl, Globalsteuerung der Wirtschaft, a.a.O., S. 27

5) Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 31

6) Siehe S. 187 f

Zielgleichrangigkeit werden auf verfassungsrechtlicher Ebene durch die Negation der Bedingungen der Gleichrangigkeit sichtbar. Bejaht man den verfassungsrechtlichen Vorrang eines Zieles, so determiniert insoweit das normative Verständnis von § 1 StWG das Ergebnis der konkreten Rechtsanwendung. Mit der hM stellt sich die Frage nach der "Vorzugswürdigkeit"¹⁾ eines Zieles (erst) im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung.

2. Pragmatische Rangfolgeregel

Nach der pragmatischen Rangfolgeregel wird das Ziel in Angriff genommen, das am wenigsten verwirklicht ist. Mit dieser "Auflösung" der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele geht auch die öffentliche Meinung größtenteils konform. Dies resultiert in erster Linie daraus, daß es für jedermann einsichtig erscheint, daß dann, wenn sich die ersten Fehlentwicklungen zeigen, wirtschaftspolitisch reagiert wird.²⁾ Das Problem der "Prioritätenstrategie"³⁾ besteht nun darin, festzustellen, welches Ziel am meisten gefährdet bzw. am wenigsten verwirklicht ist. Sind alle Ziele bis auf eines erfüllt, so ist das noch nicht erfüllte Ziel wirtschaftspolitisch in Angriff zu nehmen. Die Priorität bietet sich damit von selbst an. Die wirtschaftspolitische Wirklichkeit zeigt aber, daß nicht nur ein Ziel, sondern mehrere oder sogar alle Ziele des § 1 StWG in mehr oder minder großem Umfang verletzt sind. Ursachen für gleichzeitige mehrfache Zielverletzungen wurden in dem Exkurs⁴⁾ dargelegt.

1) Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 208

2) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 238; im Gegensatz dazu kann die potentialorientierte Verstetigungsstrategie nicht die notwendige Aufgeschlossenheit der Öffentlichkeit finden, da insoweit das Eingreifen der Wirtschaftspolitik in einem früheren Stadium der öffentlichen Meinung in der Regel nicht verständlich erscheint; denn wieso sind wirtschaftspolitische Maßnahmen zu treffen, wenn noch alles in Ordnung ist?!

3) Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 235

4) Siehe S. 196 ff

Damit ist die Frage nach solchen Maßstäben gestellt, mit deren Hilfe festgestellt werden kann, welches Ziel des Katalogs nach § 1 StWG am stärksten gefährdet ist und demnach aufgrund der pragmatischen Rangfolgeregel verfolgt werden muß.

Soweit ersichtlich, ist diese Problematik in der Nationalökonomie nur spärlich behandelt worden. Eine gefährdungsbestimmte Rangfolge läßt sich zunächst aus einem Vergleich der Ist- und Sollwerte bestimmen.

Dabei ist zunächst ein Ansatz von Jahnke¹⁾ zugrunde zu legen, der einen Versuch darstellt, wirtschaftspolitische Zielkombinationen zu bewerten. Jahnkes Verlustfunktion lautet:²⁾

$$V = \sum_{i=1}^n a_i (Y_i - Y_i^0)^2$$

Die Entwicklung dieser Verlustfunktion eröffnet einige Maßstäbe zur Bestimmung des Gefährdungsgrades eines Zieles.

Als einfacher Maßstab läßt sich zunächst der absolute Betrag der Abweichung des Zielwertes von seinem angestrebten optimalen Eckwert anführen. Ist bspw. der Eckwert des Preisniveaustabilitätsziels von der Bundesregierung mit einem Anstieg des Preisindex des privaten Verbrauches von 2,0 festgelegt worden³⁾ und beträgt die tatsächliche Preissteigerung 3,0 %, so ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust V von 1: $V = |P - 2,0| = 1$, wobei P die tatsächliche Preissteigerungsrate bedeutet. Der Wohlfahrtsverlust V ist mithin ein Nutzenmaß ohne bestimmte Maßeinheit.

Dieser Wohlfahrtsverlust könnte nun für jedes der vier Ziele pro Zeiteinheit (bspw. für den Zeitraum eines Jahres) berechnet werden. Nach dieser Methode wäre das Ziel am stärksten gefährdet, wo der absolute Betrag, also der Wohlfahrtsverlust, am größten ist.

1) Zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen, in: ZfgesStW 127 (1971), S. 296 ff

2) Jahnke, ZfgesStW 127 (1971), S. 306; dabei ist V = (Wohlfahrts-) Verlust, a_i = Gewichtung, Y_i = tatsächlicher Wert der Zielvariablen; Y_i^0 = angestrebter Optimalwert; n = Anzahl der Zielbesetzungen; hier läuft i von 1 bis 4, da § 1 StWG vier Ziele enthält. Die Summe der Gewichte wird auf 1 normiert.

3) So die Jahresprojektion der Bundesregierung für das Jahr 1985

Diese Berechnungsmethode übersieht, daß die Verluste bei geringen Zielabweichungen verhältnismäßig klein sind, mit zunehmenden Abweichungen aber überproportional ansteigen.¹⁾ So erscheint bspw. eine Beschleunigung des Preisauftriebs von 2,75 % auf 3,25 % weitaus unerwünschter als eine Beschleunigung von 2,25 % auf 2,75 %.²⁾ Eine Quadratur der Abweichungen der Zielvariablen von den angestrebten Zielwerten ermöglicht die Berücksichtigung des überproportionalen Anstiegs der Nachteile:

$$V = (P - 2,0)^2 \quad (\text{quadratische Verlustfunktion})^3)$$

Bei Realisierung der Zielprojektion hat die Funktion den Wert 0, bei Abweichungen bis zu 1 % werden die Verluste V geringer, bei Abweichungen darüber größer veranschlagt als bei der linearen Verlustfunktion.⁴⁾

Berücksichtigt werden kann noch, daß die Werte der einzelnen Ziele ein unterschiedliches Niveau aufweisen und dementsprechend die Abweichungen unterschiedlich groß sind. Beispielsweise stellt die Beschleunigung des Preisanstiegs von 2,25 % auf 4,25 % eine Verdopplung dar, während eine Erhöhung der Arbeitslosenquote von 0,95 % auf 2,95 % mehr als eine Verdreifachung bedeutet. In beiden Fällen ergibt sich aber ein Verlustindex von $V = 4$.⁵⁾ Um die mit den Abweichungen verbundenen Verluste gleichwertig zu machen, besteht die Möglichkeit der

1) Jahnke, ZfgesStW 127 (1971), S. 304

2) Ebenda, S. 304

3) Quadratische Verlustfunktionen haben den Vorteil, daß sie mathematisch relativ einfach zu handhaben sind und zudem die hier wünschenswerte Eigenschaft einer abnehmenden marginalen Substitutionsrate besitzen.

4) Jahnke, ZfgesStW 127 (1971), S. 304

5) Ders., S. 306

Gewichtung:¹⁾

$$v = a_i (y_i - y_i^0)^2$$

Auch mit dieser erweiterten Formel kann durch einen Vergleich der Verlustwerte bei den einzelnen Zielen ein Maßstab für den Gefährdungsgrad des jeweiligen Zieltes gewonnen werden.

Durch die Summierung des obigen Ausdruck ergibt sich die eingangs erwähnte Verlustfunktion:

$$v = \sum_{i=1}^n a_i (y_i - y_i^0)^2.$$

Intention von Jahnke war es, verschieden Zielkombinationen vergleichen zu können. Hat man die vergleichsweise optimale Zielkombination erkannt, stellt sich im Zusammenhang mit der pragmatischen Rangfolge-regel trotzdem die Frage, welches Ziel am wenigsten verwirklicht ist. Damit kommt man nicht umhin, die Ziele nach obigen Kriterien untereinander zu bewerten.

Der Ansatz von Jahnke hat im Schrifttum seinerzeit entsprechende Reaktionen hervorgerufen.²⁾ Vor allem wurde kritisiert, daß Jahnke bei der Bewertung der Ziele Abweichungen nach beiden Richtungen als gleich negativ einschätzt.³⁾ Ein weiterer Kritikpunkt geht dahin, daß

1) Die Summe der Gewichte wird auf 1 normiert. Jahnke geht bei der Berechnung der Gewichte davon aus, daß die Gleichwertigkeit der Ziele durch ihre Relationen in der angestrebten Optimalkombination bestimmt ist. Durch eine Verschiebung der Gewichte in der Verlustfunktion lassen sich andere Wertvorstellungen über die Gleichwertigkeit oder Rangfolge der verschiedenen Ziele berücksichtigen.

2) A.E. Ott, Volkswirtschaftliche Verluste oder Abweichungen von der volkswirtschaftlichen Zielkombination?, ZfgesStW 128 (1972), S. 304 ff; H. Enke, Ergänzende Bemerkungen zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen, ZfgesStW 128 (1972), S. 317 ff; G. Tichy, Kritische Bemerkungen zu Wilfried Jahnke, ZfgesStW 128 (1972), S. 326 ff; D. Eckel, Probleme der Erfolgsmessung der Wirtschaftspolitik, ZfgesStW 129 (1973), S. 375 ff; Deisenberg/Stöppler, Zur dynamischen Bewertung wirtschaftspolitischer Zielkombinationen, ZfgesStW 130 (1974), S. 75 ff; W. Jahnke, Weitere Bemerkungen zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen, ZfgesStW 128 (1972), S. 331 ff.

3) Tichy, ZfgesStW 128 (1972), S. 329

das lag-Problem nicht entsprechende Berücksichtigung gefunden hat.¹⁾

Prinzipielle Bedenken gegen die Konstruktion einer volkswirtschaftlichen Verlustfunktion meldet Ott²⁾ an. Er führt an, daß die Verluste im Sinne von Jahnke abstrakte Verluste sind, die sich nicht in irgendwelchen Maßeinheiten, z.B. Sozialprodukteinheiten, erfassen bzw. in sie umrechnen lassen.³⁾ So beschränkt sich Ott auf die Darstellung einer Abweichungsfunktion, die - so Ott - nicht mehr und nicht weniger als die Treffsicherheit der offiziellen Wirtschaftspolitik messen soll:

Otts Abweichungsfunktion lautet:⁴⁾

$$D = \frac{W - \bar{W}}{\bar{W}} + \frac{P - \bar{P}}{\bar{P}} + \frac{A - \bar{A}}{\bar{A}} + \frac{Z - \bar{Z}}{\bar{Z}}$$

Im Zähler wird wie bei Jahnke der absolute Betrag der Abweichung genommen. Für den Nenner ist bei allen Zielvariablen ein Wert größer als Null vorauszusetzen, d.h. die wirtschaftspolitischen Ziele dürfen nicht als Nullpostulate definiert werden.⁵⁾ Das Problem der Gleichwertigkeit prozentual gleicher Abweichungen der Ist- von den Sollwerten tritt bei dieser Funktion nicht auf, da mit prozentualen Abweichungen gearbeitet wird. Für unsere Fragestellung ist nicht die Gesamtabweichung D von Bedeutung, sondern im Vergleich der einzelnen Abweichungen untereinander kann sich ein Kriterium für die Frage, welches Ziel am wenigsten verwirklicht ist, ergeben. Der Ausdruck, der den größten Wert aufweist, zeigt das Ziel an, das am meisten gefährdet ist.

1) Ebenda, S. 329

2) ZfgesStW 128 (1972), S. 311

3) Selbst wenn eine derartige Umrechnung gelänge, wäre noch zu fragen, ob Sozialprodukteinheiten wirklich den geeigneten Maßstab zur Messung volkswirtschaftlicher Gewinne und Verluste abgeben. Entsprechende Bedenken wurden bereits aufgezeigt.

4) ZfgesStW 128 (1972), S. 311; dabei bedeutet P = Preisstabilitätsziel, A = Vollbeschäftigungsziel, Z = Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, W = Wachstumsziel; Symbole ohne Querstrich bedeuten tatsächliche, mit Querstrich angestrebte Werte.

5) Ott, ZfgesStW 128 (1972), S. 311

Enke¹⁾ erläutert, daß es sich bei den Verlustfunktionen von **Jahnke** bei richtiger Definition der Gewichte um verkappte prozentuale Abweichungsfunktionen handelt.

In dieser Hinsicht bestehe also kein Unterschied zu der eleganteren von **Ott** vorgeschlagenen Abweichungsfunktion. **Enke** erwägt folgende Modifizierungen:²⁾ a) Ersetzung der prozentualen Abweichungen durch die Quotienten: Istwert durch Sollwert, b) Aufhebung der u.E. theoretisch und empirisch nicht hinreichend fundierten Annahme der Gleichschädlichkeit positiver und negativer Abweichungen, c) Verwendung von Koeffizienten zu den einzelnen Abweichungen, die nicht gleich 1 gesetzt sind, d) andere Aggregationsverfahren als die Addition.

Auf eine genaue Analyse der von **Enke** vorgeschlagenen Modifizierungen braucht hier nicht eingegangen zu werden; jedoch konnte **Enke** aufzeigen, daß sich mit mindest gleich plausiblen Ansätzen recht unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich der wirtschaftspolitischen "Güte" der einzelnen Jahre erzielen lassen. Dies gilt in annäherndem Maße auch dann, wenn bestimmte Elemente aus derartigen Ansätzen - so unsere Vorgehensweise - miteinander verglichen werden. Vor allem in Grenzbereichen können sich je nach mathematischer Orientierung unterschiedliche Ergebnisse ergeben.

Schließlich ist noch ein Ansatz von **Grunwald**³⁾ zu referieren; letzterer untersucht die Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle stabilitätspolitischer Maßnahmen. Dabei definiert er den Erfolg einer finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahme als den Grad, in dem ein angestrebtes Stabilitätsziel realisiert worden ist. Der von **Grunwald** vorgeschlagene

"Zielerreichungsgrad"
$$Z = 1 - \left[\frac{\text{Sollwert} \cdot \text{Istwert}}{\text{Sollwert} \cdot \text{Ausgangswert}} \right]$$
 mißt "die nach Einsatz des stabilitätspolitischen Instrumentariums noch verbleibende Divergenz zwischen der angestrebten Zielvorstellung und der tatsächlich erreichten Zielkonstellation".⁴⁾

1) ZfgesStW 128 (1972), S. 317

2) Ebenda, S. 318 ff

3) Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 13 ff

4) Ebenda, S. 14

Für die von der pragmatischen Rangfolgeregel geforderten Explikation des am wenigsten realisierten Zieles sind die referierten mathematischen Ansätze von geringem Nutzen. Der Vorschlag von **Grunwald** ist für unsere Zwecke insofern von geringer Bedeutung, als der Zielerreichungsgrad in seiner Aussagekraft auf einen ex-post-Zeitraum beschränkt ist. Nach der Prioritätenstrategie soll aber das Ziel in Angriff genommen werden, das momentan oder in absehbarer Zeit am wenigsten verwirklicht ist. Der Ansatz von **Jahnke**, der sich im Grund genommen gegen die einseitige Ausrichtung auf ein Ziel wendet¹⁾, geht dann über eine ex-post-Analyse hinaus, wenn die Istwerte der Vorperiode mit den Projektionswerten in Beziehung gesetzt werden. Eine derartige Vorgehensweise ist auch bei der Abweichungsfunktion von **Ott** möglich. Mehr einer Fortschreibung der tatsächlichen Werte kommt es gleich, wenn sich die Projektionen im Zeitablauf den Fakten (Istwerten) anpassen.²⁾ Eine implizite Ableitung einer Zielrangfolge ist dann nicht möglich, wenn eine zum Ausgleich des unterschiedlichen Niveaus der Zielformulierungen vorgenommene Gewichtung der Soll-Ist-Differenzen eine "unentschiedene" Situation bewirkt.³⁾ Eine allein aus den Projektionswerten abgeleitete Rangfolge bedeutet - zumindest nach außen - die völlige Außerachtlassung objektiver Kriterien. Aufgrund der dargestellten Problematik erscheint es sinnvoll, "explizite Kriterien"⁴⁾ zumindest in ergänzender, wenn nicht sogar in ausschließlicher Weise heranzuziehen. Einen wesentlichen Beitrag hierzu hat die Moderne Politische Ökonomie⁵⁾ geliefert. Mit politisch-ökonomischen Gesamtmodellen wird dort

1) Jahnke, Weitere Bemerkungen zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen, ZfgesStW 128 (1972), S. 332

2) Und nicht umgekehrt! Vgl. Cassel/Thieme, Stabilitätspolitik, a.a.O., S. 281. - Gegen eine Veröffentlichung quantifizierter Zielprojektionen Starbatty, Stabilitätspolitik in der freiheitlich-sozialstaatlichen Demokratie, Baden-Baden 1977, S. 66.

3) Vgl. näher Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 63

4) Ebenda, S. 63

5) Richtungsweisend Bruno S. Frey, Moderne Politische Ökonomie, München-Zürich 1977

versucht, den Makro-Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik zu erfassen. Dabei steht das Handeln der Regierung im Zentrum der Analyse; für die (Bundes-) Regierung wird die Maximierung ihres Nutzens unter Beachtung der Notwendigkeit der Wiederwahl als Ziel angenommen.¹⁾ Weiterhin wird unterstellt, daß das Regierungsverhalten maßgeblich durch die Wirtschaftslage beeinflusst wird, eine Annahme, die m.E. nur hinsichtlich des graduellen Ausmaßes bestritten werden kann; die Wähler lasten - in unterschiedlichem Ausmaß - eine ungünstige wirtschaftliche Lage der Regierung an.²⁾ Während der Legislaturperiode dienen der Regierung Popularitätsumfragen als Indikator für die zukünftigen Wahlergebnisse. Dieser Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Variablen und Regierungspopularität wird durch die Popularitätsfunktion erfaßt.³⁾ Aus dieser Tatsache, daß eben die Regierung auf die Zustimmung der Öffentlichkeit angewiesen ist,⁴⁾ ergeben sich für diese entsprechende Kriterien für eine mögliche Rangfolge der Ziele. Die Bürger ihrerseits werden je nach dem allgemeinen Sicherheitsgefühl bestimmte Problemkomplexe als mehr oder weniger dringlich empfinden.⁵⁾ Dies bedeutet in concreto, daß der Bürger eine bestimmte Vorstellung davon hat, welches Ziel in einer gegebenen konjunkturellen Situation vorrangig in Angriff genommen werden soll. Körner⁶⁾ spricht in diesem Zusammenhang von einer "psychologischen Globalkonstitution".

Die Präferenzfolge der Wähler (Bürger) kann zunächst dadurch festgestellt werden, daß Meinungsbefragungsinstitute die Popularität der Regierung erfassen. So stellt in der Bundesrepublik Deutschland bspw.

1) Bruno S. Frey, Politische Ökonomie, a.a.O., S. 181

2) Vgl. ebenda, S. 181

3) Ebenda, S. 181

4) Siehe Bruno S. Frey, Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre, ZfgesStW 131 (1975), S. 708 f

5) Siehe Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 63; vgl. auch B. Strümpel, Stagflation und Verteilungskonflikt, in: Widi 1975, S. 189 ff.

6) Theoretische Grundlagen a.a.O., S. 63

das Demoskopische Institut in Allensbach den Testpersonen die Frage: "Wenn am nächsten Sonntag Wahlen wären, welche Partei würden Sie wählen?"¹⁾ Ist nun vor einer entsprechenden Umfrage bekannt, welches wirtschaftspolitische Ziel die Regierung momentan oder in absehbarer Zukunft verwirklichen will, so kann anhand der Popularitätsgewinne oder der -einbußen festgestellt werden, ob die Regierung hinsichtlich der Prioritätensetzung mit dem Wähler (Bürger) konform geht oder ob sie "auf das falsche Pferd setzt", indem sie ein Ziel in den Vordergrund rückt, das in den Augen der Öffentlichkeit (zunächst nur) sekundäre Bedeutung hat.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, auf direktem Weg die Präferenzen der Wähler zu ermitteln. Der Vorschlag, der in Richtung auf eine Bürgerbefragung zielt, dürfte einerseits aus Kostengründen nicht realisierbar sein; andererseits spricht auch der Zeitfaktor gegen einen derartigen Vorschlag.

Weniger hilfreich ist dagegen eine Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsorgane an den Erwartungen, die sich an der Programmatik der jeweiligen Regierungspartei orientieren.²⁾ Es wurde bereits angedeutet, daß eine "konservative" Regierung tendenziell der Bekämpfung inflationärer Erscheinungen zugeneigt ist, während die Leistung einer Regierung mit "fortschrittlichem" Programm stärker am Beschäftigungsstand gemessen wird.³⁾ Bei Zugrundelegung dieser Auffassung könnte man dann bspw. davon ausgehen, daß eine konservative Partei nach ihrem Wahlsieg glaubt, ein Mandat für die Bekämpfung einer Inflation (zumindest für die bevorstehende Legislaturperiode) erhalten zu haben. Eine derartige a-priori-Ausrichtung erscheint indes gefährlich: Einerseits fehlt der Bezug zu der jeweiligen konjunkturellen Situation, andererseits kann sich im Laufe der Legislaturperiode

1) Allg. zur öffentl. Meinung s. z.B. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl. a.a.O., S. 245 ff m.w. Nachw.

2) Vgl. auch Frey/Garbers, Der Einfluß wirtschaftlicher Variablen auf die Popularität der Regierung. Eine empirische Analyse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 186 (1971/72), S. 281 ff

3) Vgl. auch Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 63

ein Meinungswandel in der jeweiligen Wählerschaft vollziehen.¹⁾ Ein Festhalten der Regierungspartei an ihrer "ursprünglichen" Einschätzung durch die Wähler birgt die Gefahr einer späteren Wahlniederlage in sich, wenn der Konnex der Popularität einer Regierung und wirtschaftlichen Variablen bejaht wird.²⁾

Nach Körner³⁾ kann es im Rahmen "expliziter" Kriterien indes den Regierungen, die ihre Politik durch eine prompte Akklamation seitens der Öffentlichkeit bestätigt wissen wollen, auf ganz klare Optionen nicht ankommen. Beispielhaft nennt Körner "konservative" Regierungen, die vor allem eine Reduzierung der Preissteigerungsraten anstreben wollen, gleichzeitig aber auch in gewissem Maße die verteilungspolitische Strategie der Gewerkschaften unterstützen. Kurzfristige Folge einer solchen Konstellation sei eine Politik des "stop and go"; auf längerfristige Sicht entstehe Stagflation oder es werde der Versuch einer Einkommenspolitik unternommen, die über Preis- und Lohnregulierungen den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang außer Kraft setze.⁴⁾

3. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte für den Gefährungsgrad eines Zieles?

Hier geht es nicht um die Frage, ob der Vorrang eines wirtschaftspolitischen Ziels verfassungsrechtlich zu verorten ist,⁵⁾ sondern um die Frage, ob Anhaltspunkte für den Gefährungsgrad eines Zieles aus der Verfassung gewonnen werden können, die im Rahmen der pragmatischen Rangfolgebestimmung zu beachten wären. Die bereits des öfteren er-

1) Unter diesem Gesichtspunkt können Wahlversprechungen obsolet werden.

2) So kann es sich nach Meinung des Verfassers die konservativ-liberale Regierungskoalition gegenwärtig nicht leisten, das Problem der Arbeitslosigkeit - im Verhältnis zu den anderen Zielen des § 1 StWG - nachrangig zu behandeln; dies um so mehr, als die derzeitigen Preissteigerungsraten wenig Anlaß zu einem Einschreiten geben.

3) Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 63 f

4) Ebenda, S. 64

5) Dies wurde schon ausgeführt.

währten Verfassungsvorschriften und -prinzipien (Art. 109 Abs. 2, Art. 12, Art. 14, Art. 1 GG sowie das Sozialstaatsprinzip) können in diesem Zusammenhang nur im Sinne von Entscheidungshilfen interpretiert werden.

Wie oben ausgeführt,¹⁾ sieht ein Teil des Schrifttums inflationierende Maßnahmen dann als verfassungswidrig an, wenn die Inflationsrate den landesüblichen Zinsfuß für Sparguthaben überschreitet. Wie **Papier** zu Recht ausführt, kann dieser Gesichtspunkt jedoch zur Begründung einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch inflationär wirkende Hoheitsakte nicht herangezogen werden.²⁾ Jedoch kann das Verhältnis von Sparzinshöhe und Entwertungsrates als Maßstab für den Gefährdungsgrad der stabilitätsbezogenen Teilzielverwirklichung im Rahmen der Ermessensentscheidung der entscheidenden Organe dienen.³⁾ Dieser Maßstab ist nicht im Sinne einer absoluten Grenze zu verstehen, sondern als Anhaltspunkt in dem Sinne, daß das Ziel der Preisniveaustabilität tendenziell eher gefährdet ist, je kleiner der Abstand zwischen Entwertungsrates und allgemeinem Zinsniveau ist.

Der Rekurs auf das Sozialstaatsprinzip erscheint dann sinnvoll, wenn **Zweifel** darüber bestehen, welches Ziel gegenwärtig oder in absehbarer Zeit am gefährdetsten ist. Die Sozialstaatsklausel hat dann insoweit die Funktion einer Orientierungshilfe. Diese Funktion kann indes das Sozialstaatsgebot nur erfüllen, wenn es auf seinen "ursprünglichen" Gehalt reduziert wird, der darin besteht, die "desintegrierende Wirkung zu vermeiden oder auszugleichen, die von einem sozialen Gefälle ausgeht".⁴⁾ Unter diesem Gesichtspunkt ist **bei Zweifeln** über den größeren Gefährdungsgrad eines Zieles eine Analyse der negativen

1) Siehe S. 174 f

2) AÖR 98 (1973), S. 553

3) So Papier, AÖR 98 (1973), S. 553

4) Benda, Der soziale Rechtsstaat, a.a.O., S. 538

Auswirkungen auf die "Lebenslagen"¹⁾ sozial schwacher und gefährdeter Gruppen vorzunehmen.²⁾ Es ist also das Ziel zu präferieren, dessen (Teil-) Verwirklichung sich am günstigsten auf die Lebenslage sozial schwacher und gefährdeter Gruppen auswirkt. Unter diesem Gesichtspunkt gebührt dem Beschäftigungsziel der Vorrang gegenüber allen anderen Zielen. Die Lebenslage eines einzelnen wird durch die (Zurück-) Gewinnung eines Arbeitsplatzes, durch erhöhtes Einkommen, Zurückgewinnung des Selbstwertgefühls u.a. verbessert,³⁾ nur in geringem Maß jedoch dadurch, daß die Preissteigerungsrate um einen oder mehrere Prozentpunkte nach unten gedrückt wird.

Das gleiche Ergebnis kann aus Art. 12 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG gewonnen werden; jedoch ist nochmals zu betonen, daß es sich hier allein um verfassungsrechtliche Entscheidungshilfen für solche Situationen handelt, in denen keine Klarheit darüber herrscht, welches Ziel gegenwärtig oder in absehbarer Zukunft am gefährdetsten ist.

4. Einschränkung und Konsequenzen der Prioritätenstrategie

Die Prioritätensetzung erweist sich dort als überflüssig, wo sich partielle Ziele aufgrund von theoretischen a-priori-Erwägungen als harmonisch oder gar identisch erweisen.⁴⁾ Wie schon ausgeführt, besteht zwischen den Zielen hoher Beschäftigungsstand und Wachstum dann eine harmonische Beziehung, wenn letzteres Ziel in der weiteren Fas-

1) Das Theorem der Lebenslage ist von O. Neurath in Anknüpfung an den Begriff der Lebenslage aus der Frühzeit des Marxismus entwickelt worden. Die Lebenslage ist als der Spielraum für die Befriedigung von Bedürfnissen und Interessen definiert, der in der Gesellschaft nachhaltig für einzelne und für Gruppen besteht; vgl. L. Neumann, Das Stabilitätsziel innerhalb gesellschaftlicher Zielsysteme, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, hrsg. v. H.K. Schneider u.a., 1. Halbbd., Berlin 1975, S. 116.

2) Vgl. Neumann, Das Stabilitätsziel, a.a.O., S. 108

3) Insoweit sind alle Argumente heranzuziehen, die für den Primat des Beschäftigungsziels auf Verfassungsebene bestimmend sind.

4) Vgl. Körner, Theoretische Grundlagen, a.a.O., S. 31

sung als jede Erhöhung des realen Bruttosozialprodukts definiert wird.¹⁾ Wenn die volle Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen den Ausbau der Produktionskapazitäten bewirkt, kann auch bei hohem Beschäftigungsstand eine harmonische Konstellation zwischen dem Beschäftigungs- und dem Wachstumsziel bestehen.²⁾ Mögliche Folgen der Anwendung der Prioritätenstrategie - über einen längeren Zeitraum angewandt - können zunehmende Konjunkturschwankungen und stagflationäre Erscheinungen sein.³⁾ Ein Grund dafür ist, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen erst in der Fehlentwicklungsphase ergriffen werden;⁴⁾ zum anderen ist diese Politik des "stop and go" auf relativ harte restriktive und relativ umfangreiche stimulierende Eingriffe angelegt.⁵⁾

VII. Einseitiges wirtschaftspolitisches Realverhalten: Die Asymmetrie in der Wirtschaftspolitik

Eine weitere Grenze der prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ziele zeigt sich im **tatsächlichen** wirtschaftspolitischen Handeln; denn hier läßt sich eine selten unterbrochene Dominanz des Beschäftigungsziels, insbesondere auch gegenüber dem Preisniveaustabilitätsziel feststellen.⁶⁾ Dieser Vorrang der Beschäftigungssicherung zeigt sich immer dann, wenn Restriktionen die Arbeitsplätze gefährden, der Anstieg der Preise aber noch nicht gedämpft ist. Die restriktiven Maßnahmen werden zugunsten nachfragebelebender Schritte trotz der noch immer stei-

1) Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 138

2) Zu den Gründen, warum ein hoher Beschäftigungsstand das wirtschaftliche Wachstum fördert, Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, a.a.O., S. 58 f

3) Vgl. Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 238

4) Vgl. ebenda, S. 236

5) Ein Beispiel für die mögliche Zunahme von Konjunkturschwankungen und das Entstehen einer Stagflation gibt Köhler, Geldwirtschaft, a.a.O., S. 237

6) Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 126; ders., Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 37; Wank, Das Recht auf Arbeit, a.a.O., S. 63

genden Preise aufgegeben. Dies hat einen beschleunigten Preisauftrieb zur Folge. Es läßt sich feststellen, daß stabilisierende Maßnahmen gescheut und meist erst dann ergriffen werden, wenn die Preissteigerungen bedrohliche Ausmaße angenommen haben.¹⁾

Sucht man nach Erklärungen für diese Dominanz des Beschäftigungsziels, so lassen sich unterschiedliche Gründe anführen.

Einmal läßt sich argumentieren, daß das Ziel des hohen Beschäftigungsstandes jeweils am stärksten gefährdet (war) ist. Dies läßt sich ohne weiteres als Argument für die Dominanz der Beschäftigungssicherung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre anführen, wo nicht nur für die SPD/FDP-, sondern auch für die CDU/CSU/FDP -Regierung infolge der vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote keine andere Beurteilung der wirtschaftlichen Lage möglich war. Eine andere Erklärung stützt sich auf die Vermutung, daß bei "unklaren" wirtschaftlichen Situationen im Zweifel dem Vollbeschäftigungsziel der Vorrang eingeräumt wurde. Insbesondere kann dies für den Zeitraum von 1978 bis 1982 eine Erklärung sein. Die Wirtschaftspolitik der Jahre 1975 bis 1980 hat die tatsächliche Lohnentwicklung faktisch akzeptiert, indem sie des öfteren wachstumsstützende Maßnahmen ergriff.²⁾ Durch die "Identifizierung von Vollbeschäftigung und globaler Wachstumsstrategie"³⁾ kam dieses faktische Politikverhalten einer "Vollbeschäftigungsgarantie" gleich.⁴⁾ Auch die ökonomische Theorie der Politik expliziert Gründe für die Dominanz der Beschäftigungspolitik, wie überhaupt für das oftmalige Auseinanderfallen von wirtschaftspolitischer Entscheidung und ökonomischem Gebot.

Ausgangspunkt ist wiederum das politisch-ökonomische Modell, das den wirtschaftlichen Sektor explizit einführt und von der These ausgeht, daß die wirtschaftliche Lage auf die Wähler einwirkt und diese veran-

1) Vgl. Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 126

2) Neuthinger, Zum finanzpolitischen Planungskonzept in der Bundesrepublik Deutschland, in: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, hrsg. v. G. Bombach u.a., Tübingen 1982, S. 593

3) Glastetter, Vollbeschäftigungsgarantie, a.a.O., S. 151

4) Vgl. Neuthinger, a.a.O., S. 593

laßt, für oder gegen die Regierung zu stimmen.¹⁾ Unter Zugrundelegung dieser Verhaltensmaximen lassen sich einige Argumente für die Dominanz beschäftigungspolitischer Aktivitäten anführen.

Weniger bedeutsam ist das Argument des Betroffenheitsgrades und damit der individuellen Wahlrelevanz; mag auch der Grad der Betroffenheit bei tatsächlicher wie bei drohender Arbeitslosigkeit höher sein als bei einer Instabilität des Preisniveaus, so dürfte die weitaus größere Zahl der Inflationsgeschädigten im Wahlkalkül des Politikers von größerer Bedeutung sein.²⁾ Die Härten einer Arbeitslosigkeit sind unmittelbar einsichtig und für jedermann - unabhängig von einer persönlichen Betroffenheit - als beklagenswert erkennbar; dagegen zeigen sich die Folgen steigender Preise nur allmählich, und Nachteile werden zum Teil erst spürbar, wenn die notwendigen Restriktionen ergriffen werden.³⁾ Ausschlaggebend für die Dominanz des Beschäftigungsziels dürfte aber sein, daß "der erforderliche Mitteleinsatz, der auf die Integration der Arbeitslosen in den Erwerbsprozeß zielt, auf dem Weg dorthin durch die erforderlichen Steuersenkungen und Ausgabenprogramme die (Wähler-) Gesamtheit begünstigt".⁴⁾ Dies bedeutet, daß sich beschäftigungspolitische Maßnahmen⁵⁾ nicht nur zugunsten der gerade Arbeitslosen auswirken, sondern tendenziell allen Wirtschaftssubjekten zugute kommen. Dies hat eine positive Einstellung der Wählerschaft zur (Regierungs-) Partei zur Folge. Maßnahmen zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes verlangen vom Wähler keinen Verzicht;⁶⁾ dies bedeutet, daß die Regierung vom Wähler keinen Wider-

1) Vgl. B.Frey, *Moderne Politische Ökonomie*, a.a.O., S. 166, mit einer schematischen Darstellung ebenda.

2) Vgl. Teichmann, *Konjunkturpolitik*, a.a.O., S. 128

3) Vgl. ebenda, S. 128

4) Teichmann, *Konjunkturpolitik*, a.a.O., S. 128

5) Beschäftigungspolitische Maßnahmen diskutieren bspw. Engelen-Kefer, *Beschäftigungspolitik*, 2. Aufl. Köln 1980, S. 176 ff; W. Albers, *Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, Widi 1983, S. 170 ff.

6) Vgl. Teichmann, *Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 39; ders., *Konjunkturpolitik*, a.a.O., S. 128

spruch zu erwarten braucht. Schwierigkeiten und Diskrepanzen ergeben sich zuweilen allein über Zeitpunkt und Ausmaß der zu treffenden Maßnahmen.¹⁾ Entsprechend schnell und leicht lassen sich nachfragebelebende Maßnahmen durchsetzen.²⁾

Anders beurteilt sich die Lage bei dem Preisniveaustabilitätsziel. Soweit Restriktionen gegen noch nicht eingetretene Preissteigerungen ergriffen werden und die befürchteten Preissteigerungen ausbleiben oder in ihrem Ausmaß reduziert werden, läuft der Politiker Gefahr, "daß sein Handeln vom Wähler nicht honoriert wird, da der Schaden, den er durch seine vorbeugende Aktivität abgewendet hat, überhaupt nicht sichtbar geworden ist".³⁾ Ferner birgt die erst mit langer Verzögerung auf die Nachfragedämpfung folgende Preisreaktion politische Gefahren für ein Stabilitätsprogramm; die positiven Folgen eingeleiteter Restriktionen zeigen sich erst in langer Sicht; dies verlangt von dem Politiker Geduld, er muß auf den Erfolg warten können.⁴⁾ Teilweise sind die positiven Erfolge wegen des Fehlens einer adäquaten Vergleichsbasis kaum abschätzbar, da sich die konjunkturelle Entwicklung, die sich nach einem Verzicht auf restriktive Maßnahmen ergeben hätte, nur gedanklich nachvollziehen läßt. Infolge der oben angesprochenen fehlenden zeitlichen Übereinstimmung von belastenden Restriktionen und stabilitätspolitischen Erfolg besteht für den Politiker (die Regierung) die Gefahr, den stabilitätspolitischen Kurs aufzugeben, wenn nämlich Wahlen anstehen und möglicherweise die Stimmenmehrheit gefährdet ist.⁵⁾ Werden die restriktiven Maßnahmen in Form von Steuererhöhungen vorgenommen, so muß die Regierung infolge des damit verbundenen Ausgabenverzichts befürchten, daß ihr diese

1) Vgl. ebenda, S. 39

2) Es sei denn, die Wähler sehen die Grenze der öffentlichen Verschuldung als erreicht an.

3) Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 128

4) Ebenda, S. 128

5) Ders., Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40

Maßnahmen "nachgetragen" werden.¹⁾ Insbesondere dann, wenn die Preissteigerungen trotz kontraktiver Gegensteuerung vorerst noch ungebrochen bleiben, fehlt "eine kurzfristig sichtbare, im demokratisch-parlamentarischen Entscheidungsprozeß mit kurzen Wahlperioden nutzbare Rechtfertigung der Restriktionen".²⁾

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Vorrang kurzfristiger Ziele (sprich des Beschäftigungsziels) unter Anerkennung der oben erwähnten Verhaltensmaximen so lange besteht, wie sich die Wähler in ihrer Entscheidung an vorweisbaren Ergebnissen orientieren und Parlament bzw. Regierung sich nicht vorübergehend von deren Willen lösen können.³⁾ Zwischen der Proklamation des Gleichrangs der Ziele nach § 1 StWG und den unterschiedlichen Realisierungsmöglichkeiten konjunkturpolitischer Maßnahmen im parlamentarischen - demokratischen Regierungssystem klafft (noch) eine Lücke.⁴⁾ Es wurden Argumente dahingehend aufgezeigt, daß in einer rezessiven Phase expansive Maßnahmen in der Regel einhellige Zustimmung finden werden, während Restriktionen meist hinausgezögert, in unzureichendem Maße eingesetzt werden oder völlig unterbleiben.

Mögliche Lösungsansätze liegen in einer Stärkung der Entschlußkraft der Regierung, der Einführung einer zeitbegrenzten Regelbindung⁵⁾ oder in einer expliziten verfassungsrechtlichen Festlegung eines inflatorischen Grenzwertes.

Indes sind auch die Folgen einer einseitig beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik zu bedenken. Wohlwissend um die staatlichen Bemühungen, einen Nachfragerückgang möglichst schnell wieder auszugleichen, haben die Unternehmen tendenziell die Möglichkeit, trotz sinkender Aufträge ihre Preise konstant zu halten bzw. an steigende Kosten

1) Vgl. Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 128

2) Ders., a.a.O., S. 129

3) So mit Recht Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 130

4) Vgl. auch J. Starbatty, Zur Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik, in: ORDO 35 (1984), S. 151 ff

5) Näher dazu Teichmann, Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 133

anzupassen. Insoweit ist die Tür für einen (beschleunigten) Preisanstieg geöffnet. Kann die Lohnanpassung im nachfolgenden Aufschwung an die steigenden Gewinne (steigende Kapazitätsauslastung und entsprechend sinkende Stückkosten) nur mit Verspätung erfolgen, trägt die einseitige Ausrichtung auf das Beschäftigungsziel "zu strukturellen Divergenzen im Zyklus bei, die einen erhöhten Mobilitätsbedarf verlangen und ... die zyklischen Schwankungen verstärken".¹⁾

VIII. Einschränkung der Gleichrangigkeit durch Zielkonflikte

Die Aussage, daß die vier Ziele des § 1 StWG grundsätzlich als gleichrangig anzusehen sind, bedeutet auch, daß ein Ziel nicht **absolut** zu Lasten eines anderen Ziels verwirklicht werden darf.²⁾ Ein relativer temporärer Vorrang eines Zieles wurde schon dadurch anerkannt, daß das Ziel zu verfolgen ist, welches in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation oder in absehbarer Zeit am wenigsten realisiert ist. Diese wirtschaftspolitische Orientierung an dem am meisten gefährdeten Ziel läßt den Realisierungsgrad der übrigen Ziele zunächst unberührt. Letzteres gilt jedoch nicht, wenn unter den einzelnen Zielen Zielkonflikte bestehen. Existieren derartige Zielantinomien, so heißt dies, daß "wirtschaftspolitische Maßnahmen, die den Erreichungsgrad eines Ziels verbessern sollen, den Erreichungsgrad mindestens eines anderen Ziels verschlechtern".³⁾ Der Zielkatalog des § 1 StWG kann sechs logisch mögliche Zielkonflikte beinhalten. Den folgenden Ausführungen bleibt es vorbehalten, bekanntere Zielkonflikte (trade-off-Beziehungen) darzustellen.⁴⁾ Dabei wird sich herausstellen, daß in der Nationalökonomie diesbezüglich keine einheitlichen Aussagen bestehen.

1) Teichmann, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40

2) Vgl. Brockhausen, a.a.O., S. 23 f; Grunwald, a.a.O., S. 58

3) Stobbe, Gesamtwirtschaftliche Theorie, a.a.O., S. 401 f

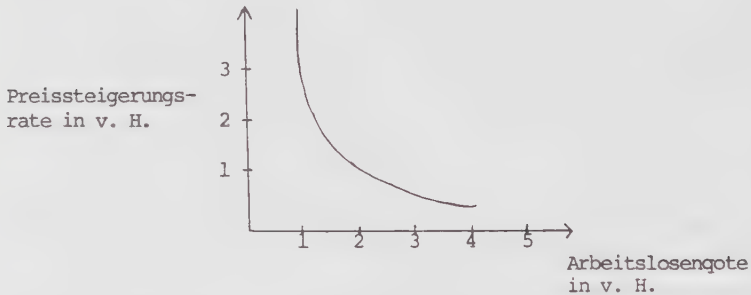
4) Für unser Vorhaben ist es ausreichend, mögliche Zielkonflikte im Überblick aufzuzeigen. Für Detailfragen sei auf die entsprechende Spezialliteratur verwiesen.

1. Hoher Beschäftigungsstand versus Preisniveaustabilität

Diese Zielbeziehung hat in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur die größte Aufmerksamkeit erfahren. Ausgangspunkt der Diskussion war die Untersuchung von W. Phillips¹⁾, der einen statistischen Zusammenhang zwischen der Änderung der Geldlöhne und dem Grad der Arbeitslosigkeit in Großbritannien in der Zeit von 1861 - 1957 feststellte. Dabei zeigte sich, daß, je niedriger der Grad der Arbeitslosigkeit, desto höher der Zuwachs der Geldlohnsätze ist et vice versa (originäre Phillipskurve). Zwei Jahre später wurde die Phillipskurve modifiziert. Unter Zugrundelegung der These, daß Lohnsteigerungen, die über den Zuwachs der Arbeitsproduktivität hinausgehen, untersuchten die Amerikaner P.A. Samuelson und R.M. Solow den Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Preissteigerungsrate. Ergebnis der Untersuchung war, daß eine Verringerung der Arbeitslosenquote zu einer überproportionalen Zunahme der Preissteigerungsrate führt und

1) The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957, in: *Economica* XXV, 1958, S. 283 ff

umgekehrt. Graphisch läßt sich diese modifizierte Phillipskurve¹⁾ wie folgt darstellen:



In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion existiert keine einheitliche Auffassung darüber, ob diese trade-off-Beziehung zwischen der Inflationsrate und der Arbeitslosenquote realiter existiert. Wäre das Phillips-Theorem zutreffend, dann würde - bspw. bei Annahme, daß das Beschäftigungsziel (temporär) am wenigsten verwirklicht ist - die Verfolgung dieses Zieles **zugleich** bedeuten, daß die Preise im Vergleich zur Ausgangslage stärker steigen.²⁾ Im Rahmen theoretischer Erwägungen ist zwischen der **kurzfristigen trade-off-Theorie** und der **Theorie des langfristigen Gleichgewichts** zu unterscheiden. Zunächst folgen einige Bemerkungen zur kurzfristigen Analyse.

Phillips selbst erklärt die nicht-lineare Beziehung zwischen Arbeits-

1) Zur Thematik Phillipskurve vgl. nur: Löhne, Preise, Beschäftigung, hrsg. v. E. Nowotny, Frankfurt/M 1974; H. Maneval, Die Phillips-Kurve. Empirische, theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte, Tübingen 1973; P. Zahn, Die Phillips-Relation für Deutschland. Eine lohn- und inflationstheoretische Untersuchung, Berlin u.a. 1973; Baumgarten/Mückl, Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.; Kloten/Ketterer, Welche Perspektiven des trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit zeichnen sich für die achtziger Jahre ab? in: Politik und Markt, Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, hrsg. v. D. Duwendag/H. Siebert, Stuttgart/New York 1980.

2) Pitschas, ZHR 143 (1979), S. 439, spricht in diesem Zusammenhang von "kommunizierenden Röhren"

losigkeit und Lohnänderung aus einer Kombination von demand pull und "keynesianischer" Starrheit der Löhne.¹⁾ Bei niedriger Arbeitslosigkeit, also in Zeiten eines angespannten Arbeitsmarktes führen die Marktkräfte zu steigenden Löhnen; bei geringer Arbeitsnachfrage (hoher Arbeitslosigkeit) verhindert der Widerstand der Gewerkschaften einen entsprechenden Rückgang der Löhne.²⁾ Diese Asymmetrie bestimmt die Grundform der Kurve. Zur Ableitung der modifizierten Phillipskurve wird die Lohnzuwachsrate der originären Phillipskurve durch die Differenz aus Inflationsrate und Zuwachsrate der (durchschnittlichen) Arbeitsproduktivität ersetzt; damit wird unterstellt, daß die Lohnquote bzw. der Preisaufschlag auf die spezifischen Lohnkosten ("mark up pricing") konstant ist und der Produktivitätsfortschritt nicht von Variablen des Systems abhängt.³⁾ Die Charakteristika der kurzfristigen trade-off-Theorie lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁴⁾ In erster Linie wird der Zusammenhang zwischen Nominallöhnen und Arbeitslosigkeit, weniger der Zusammenhang zwischen Preisen und Arbeitslosigkeit betont. Die Nominallohnänderungen werden als primäre Bestimmungsgröße für Preisänderungen bei den Endprodukten angesehen; dementsprechend folgen Preisänderungen bei den Endprodukten den Lohnänderungen zeitlich nach. Bewegungen auf der Kurve sind von höherer Bedeutung als Bewegungen der Kurven selbst. Die Wirtschaftspolitiker sind bestrebt, den Punkt auf der Kurve (s.o.) zu erreichen, der am wenigsten abgelehnt wird. Die zeitliche Perspektive umfaßt Monate und Jahre. Die Theorie des langfristigen Gleichgewichts sieht die trade-offs zwischen Löhnen/Preisen und der Arbeitslosigkeit als vorübergehende Erscheinungen und nimmt an, daß, nachdem sich die Größen vollständig

1) Vgl. Rothschild, Die Phillips-Kurven-Diskussion, in: Löhne, Preise, Beschäftigung, hrsg. v. E. Nowotny, a.a.O., S. 21

2) Vgl. ebenda, S. 21

3) Vgl. Ramser/Angehrn, Beschäftigung und Inflation, Einleitung, Stuttgart/New York 1977, S. 2

4) Vgl. dazu R.W. Spencer, Die Beziehung zwischen Preisen und Arbeitslosigkeit: Zwei Theorien, in: Beschäftigung und Inflation, a.a.O., S. 65 f.

an den Ausgabenwachstumspfad angepaßt haben, kein solcher trade-off mehr existiert.¹⁾ Ausgangspunkt für den mikroökonomisch-entscheidungs-theoretischen Ansatz (Neue Mikroökonomie) waren die Arbeiten von **Friedman und Phelps**. Die Vertreter der Neuen Mikroökonomie betonen in erster Linie die spezifischen Anpassungsprozesse des Arbeitsmarktes auf der mikroökonomischen Ebene der Firmen und Arbeiter; Hauptaugenmerk wird auf die Probleme der unvollständigen Transparenz, Unsicherheit und der Erwartungen gerichtet. Nach diesem Ansatz besteht der oben geschilderte trade-off nur kurzfristig und zwar als Ergebnis einer nicht antizipierten Inflationsrate, also nicht aufgrund der Inflationsrate als solcher.²⁾ Jedoch kann eine stetige inflatorische Entwicklung auf Dauer keine realen Effekte "kaufen", da jede konstante Inflationsrate letztlich irgendwann einmal antizipiert wird.³⁾ Zur Erklärung dieser Theorie anhand einer hypothetischen Abfolge von Ereignissen bspw. im Aufschwung des Konjunkturzyklus wird auf die entsprechende Literatur verwiesen.⁴⁾

Die Charakteristika der langfristigen Gleichgewichtstheorie lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁵⁾ Die relevanten ökonomischen Größen werden real erfaßt. Veränderungen der Produktpreise gehen in der Regel den Veränderungen der Preise für die Produktionsfaktoren zeitlich voraus. Im Vordergrund steht die abstrakte Theoriebildung; empirische Tests treten in den Hintergrund, weil Daten über sich beschleunigende Inflationen, Erwartungen von Preisänderungen und die "natürliche" Arbeitslosenrate fehlen. Der Zusammenhang zwischen den langfristigen Preisveränderungen und der Arbeitslosenrate stellt sich als **vertikale** Linie über der gleichgewichtigen Arbeitslosenrate dar. Es interessiert weniger ein Punkt auf der Phillipskurve; vielmehr können

1) Ders., S. 66

2) Vgl. Ramser/Angehrn, a.a.O., S. 3

3) Vgl. ebenda, S. 3

4) Siehe bspw. Spencer, Die Beziehung, a.a.O., S. 66 f

5) Im Anschluß an Spencer, Die Beziehung, a.a.O., S. 69 f

die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger versuchen, die Volkswirtschaft von einer kurzfristigen Kurve wegzubringen. Langfristig kann jeder gewünschte Preistrend erreicht werden, ohne daß dies durch einen Beschäftigungs- oder Produktionsrückgang zu erkaufen ist. Die tatsächlichen Werte der relevanten ökonomischen Variablen entsprechen langfristig den erwarteten Werten. Selbstverständlich wurde auch diese These der langfristigen Inflationsneutralität sowohl aus theoretischer wie auch aus empirischer Sicht angegriffen. So vertritt bspw. Rees¹⁾ die Auffassung, daß aufgrund von Anpassungsverzögerungen und von Bewegungen der relativen Preise ein wirtschaftspolitischer relevanter langfristiger trade-off auch dann besteht, wenn erwartete Veränderungen korrekt antizipiert werden und ex ante, d.h. im Rahmen des Planungskalküls der Wirtschaftssubjekte, Freiheit von Geldillusion vorliegt.

Betrachtet man die wirtschaftspolitischen Fakten, so ergibt sich ein uneinheitliches Bild. In den sechziger Jahren war ein hyperbolischer Zusammenhang zwischen den Preissteigerungsraten und der Arbeitslosenquote unverkennbar. Die Fakten bestätigten also die wirtschaftspolitische Maxime, mit etwas mehr Inflation könne man etwas mehr an Beschäftigung erkaufen. Die Nichtlinearität der Beziehung konnte als "Beweis" dafür herangezogen werden, daß "im Bereich höherer Arbeitslosenquoten die Inflationsbekämpfung mittels Nachfragesteuerung eine 'abnehmende Effizienz' habe und Einkommenspolitik einem restriktiven Nachfragemanagement vorzuziehen sei".²⁾

Zu Beginn der siebziger Jahre wurde aus der Hyperbel eine halbkreisförmige Bewegung nach außen.³⁾ Entgegen aller trade-off-Analyse kam es bei einer zunächst noch guten Beschäftigungslage zu einer Be-

1) Kritik aus theoretischer Sicht, in: Ramser/Angehrn (Hrsg.), Beschäftigung und Inflation, a.a.O., S. 46 ff

2) Kloten/Ketterer, Welche Perspektiven des trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit zeichnen sich für die achtziger Jahre ab? in: Politik und Markt, hrsg. v. D. Duwendag/H. Siebert, Stuttgart/New York 1980, S. 22

3) Vgl. ebenda, S. 22

schleunigung der Inflation noch vor der ersten Ölpreisexplosion im Winter 1973/74. Danach folgte eine Phase des kräftigen Anstieges der Arbeitslosenquote bei noch hohen Inflationsraten und eine Phase mehr oder weniger ausgeprägter Dämpfung des Preisauftriebs bei nur langsam abnehmenden Arbeitslosenquoten.¹⁾ Im Durchschnitt waren in den siebziger Jahren sowohl die Inflationsraten als auch die Arbeitslosenquoten wesentlich höher als in den sechziger Jahren. Von einem herkömmlichen trade-off zwischen Preissteigerungen und Unterbeschäftigung konnte in den siebziger Jahren keine Rede mehr sein.²⁾

Als Perspektive für die 2. Hälfte der achtziger Jahre bleibt festzuhalten, daß die Koinzidenz zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit nicht auszuschließen ist und beiden Phänomenen auch in Zukunft nicht leicht beizukommen sein wird. Jedoch erscheint die These, daß hohe Inflationsraten und ausgeprägte Unterbeschäftigung unabwendbares Schicksal der westlichen Industriestaaten seien, nicht haltbar. Sicherlich steht die Wirtschaftspolitik vor einigen ungünstigen Ausgangspositionen: Einmal ist die (noch) stärkere Einbindung der Wirtschaftspolitik in internationale Zusammenhänge zu nennen. Dies bedeutet, daß in den EWS-Ländern die Zielwerte für die Inflationsrate und die Beschäftigung von den Standards der Partner im System stärker beeinflußt sein werden.³⁾ Auch bewirken strukturelle Anpassungs- und mögliche Umverteilungsprozesse auf internationaler Ebene (Nord-Süd-Problematik) gewisse Zwänge. National ergeben sich Probleme dadurch, daß eine steigende Zahl an Arbeitskräften in den Produktionsprozeß einzugliedern ist. Eine zusätzliche Belastung entsteht durch allgemein ungünstigere Wachstumschancen. Auch hinsichtlich der staatlichen Wirtschaftspolitik ergeben sich - teilweise veränderte - Gesichtspunkte. Zunächst scheint die orthodoxe trade-off-Vorstellung aus dem "Argumentationskasten der Politiker"⁴⁾ verschwunden zu sein. Vielmehr

1) Ebenda, S. 22

2) Zu den möglichen Gründen dieser Feststellung vgl. dies., a.a.O., S. 22 f

3) Vgl. Kloten/Ketterer, a.a.O., S. 24

4) Kloten/Ketterer, a.a.O., S. 25

wurde die Formel übernommen, daß Inflation nicht die Arbeitslosigkeit beseitigt, sondern vielmehr eine ihrer Ursachen ist, so daß nicht mit hohen, sondern mit niedrigen Inflationsraten die Chance besteht, Vollbeschäftigung zu verwirklichen. Ein breiter Konsens scheint sich dergestalt herauszubilden, daß die Wirtschaftspolitik bei Orientierung an dieser *Maxime*¹⁾ zumindest weniger Risiken eingeht, Fehler zu machen, als wenn sie sich an der orthodoxen trade-off-Vorstellung ausrichtet. Weiterhin hat man doch weitgehend erkannt, daß Preissteigerungserwartungen nicht in erster Linie dem Vorstellungsvermögen der Privaten überlassen werden dürfen. Auch wenn Zweck und Wirkung monetärer Zielvorgaben, die von der Deutschen Bundesbank praktiziert werden, noch keine endgültige Zustimmung erfahren haben, so ist doch der Signalwert dieser Vorgaben nicht zu bestreiten.²⁾

Auch für die kommenden Jahre sind die sozialen Gruppen, allen voran die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, aufgerufen, sich ihrer wirtschaftspolitischen Verantwortung zu stellen. Die staatliche Wirtschaftspolitik ihrerseits ist zu einem konsequenten Handeln aufgefordert.

2. Preisniveaustabilität versus Wachstum

Die Beziehungen zwischen den Zielen der Preisniveaustabilität und des (quantitativen) Wachstums sind (noch) weniger durchsichtig als der gerade angesprochene Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Preisniveaustabilität. Vor allem in den siebziger Jahren war die Beziehung zwischen Preisniveaustabilität und Wachstum Gegenstand zahlreicher

1) Die Formel, daß die Inflation eine der möglichen Ursachen für Arbeitslosigkeit ist, ist vom wissenschaftlichen Standpunkt aus sicherlich stark verkürzt.

2) So mit Recht Kloten/Ketterer, a.a.O., S. 26

Analysen und Untersuchungen.¹⁾

Der Einfluß von wachstumssteigernden Maßnahmen auf die Stabilisierung des Preisniveaus wurde vergleichsweise in geringem Umfang untersucht. Mit **Hansmeyer**²⁾ ist auf lange Sicht ein positiver Effekt des Wachstums auf die Stabilisierung des Preisniveaus anzunehmen, da die inflatorische Lücke von der Güterseite her geschlossen wird. Kurzfristig kann sich jedoch ein gegenteiliger Effekt ergeben, wenn zur Wachstumsförderung Maßnahmen ergriffen werden, die über den Einkommenseffekt die Gesamtnachfrage beeinflussen, ohne zugleich einen Kapazitätseffekt hervorzurufen (bspw. Infrastrukturinvestitionen).³⁾ Dies bedeutet insgesamt, daß Harmonie auf lange Sicht antinomische Zielbeziehungen auf kurze Sicht nicht ausschließt. Die umkehrte Beziehung, also der Einfluß der Preisniveaustabilität bzw. der Inflation auf das Wachstum, hat indes mehr Beachtung und Interesse gefunden. Jedoch zeigt sich im Schrifttum ein uneinheitliches Bild: Sowohl die Förderung des Wachstums durch Inflation als auch der umgekehrte Fall einer Hemmung des Wachstums durch Inflation wurde empirisch nachgewiesen und theoretisch begründet.⁴⁾

Entscheidend für die divergierenden Ergebnisse empirischer Forschungen ist primär die Tatsache, daß stets nur Zustände ermittelt und verglichen werden, jedoch nur selten in kausale Zusammenhänge einge-
drungen wird. Die unvollkommene Ausschaltung aller intervenierenden

1) Siehe nur H.J. Barth, Zum Einfluß der schleichenden Inflation auf das wirtschaftliche Wachstum, Tübingen 1969; H.-J. Vosgerau, Wachstum und Stabilisierung, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, Tübingen 1967; G. Neuhauser, Die Bedeutung der Konjunktur-, Beschäftigungs- und Währungspolitik für das Wirtschaftswachstum, in: Beiträge zur Wachstumspolitik, SchdVfSoc, Bd. 55 (1970), S. 82 ff; H.C. Wallich, Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum, Bonn 1970; M. Giersch, Geldwertstabilität, Sparen und Wirtschaftswachstum, in: Wallich/Giersch/Pfleiderer (Hrsg.), Wirtschaftswachstum durch Geldwertstabilisierung, Heidelberg 1971, S. 39-53; G. Tichy, Das magische Fünfeck, a.a.O., S. 5 f; jüngst: H. Seidel (Hrsg.), Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum, Göttingen 1984.

2) In: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 137

3) Vgl. ebenda, S. 137

4) Vgl. Hansmeyer in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 137, Grunwald, a.a.O., S. 57, Fußn. 3

Variablen führt im Endeffekt zu den konträren Ergebnissen.¹⁾

Was die theoretische Fundierung anbelangt, so lassen sich die gegensätzlichen Ergebnisse einerseits auf unterschiedliche Verhaltensannahmen zurückführen, die in die Modelle eingehen; andererseits spiegelt sich in den Modellen die Unsicherheit der Theorie hinsichtlich der Determinanten²⁾ des wirtschaftlichen Wachstums überhaupt wider.

Hansmeyer³⁾ liefert anhand der sog. windfall-gains (Unternehmergewinne) zwei Argumentationsabläufe, die zu den oben angesprochenen konträren Ergebnissen der Inflationswirkung auf das Wachstum gelangen. Dieses Beispiel, auf das verwiesen wird,⁴⁾ zeigt, daß auch auf theoretischer Basis die Wachstumswirkungen einer Inflation unterschiedlich beurteilt werden können.

3) Hoher Beschäftigungsstand versus Wachstum

Auch bei dieser Zielbeziehung ergibt sich in der Nationalökonomie kein eindeutiges Bild, jedoch sind hier die Gegensätze in den jeweiligen Aussagen weniger groß. Unterschiedlich ist die Auffassung, wann es zu einer Steigerung der Produktivität der Arbeitskräfte kommt. Nach **einer** Ansicht kommt es dann zur Produktivitätssteigerung, wenn sich der Beschäftigungsgrad knapp unter der Vollbeschäftigung hält. In dieser Situation würden weder bei den Konsumgütern noch bei den Produktionsfaktoren Engpässe auftauchen; der leichte Wettbewerbsdruck würde eine effiziente Faktorallokation hervorrufen.⁵⁾ Andererseits wird in der steten Unterbeschäftigung ein dauernder Verlust an potentielltem Sozialprodukt gesehen. Denn in dieser Situation ergibt sich

1) Vgl. ders., S. 137

2) Vgl. dazu bspw. K. Rose, Grundlagen der Wachstumstheorie, 2. Aufl., Göttingen 1973

3) In: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 138

4) Ebenda, S. 138; s. auch Ströbele, a.a.O., S. 18 f

5) Vgl. Watrin, Die Forderung nach Vollbeschäftigung, a.a.O., S. 85

ein negativer Einfluß auf die Unternehmererwartungen und damit auf deren Investitionsneigung, was zu Wachstumseinbußen führt.¹⁾ Bei "Vollbeschäftigung" hingegen werde durch die Tendenz zu steigenden Löhnen der Drang der Unternehmer zu arbeitssparenden Neuerungen gefördert, mithin der technische Fortschritt als Wachstumsfaktor leichter durchgesetzt.²⁾

Theorie und Empirie sind bei dieser Zielbeziehung ebenfalls nicht in der Lage, diese Kontroverse zu beseitigen. Postkeynesianische und neoklassische Wachstumstheorien³⁾ sehen zumindest keine negativen Auswirkungen eines hohen Beschäftigungsstandes auf die Wachstumsrate. Empirische Untersuchungen kurzfristiger und langfristiger Natur kommen hingegen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Trotzdem dürfte mit **Hansmeyer**⁴⁾ eine Plausibilitätsaussage dahingehend möglich sein, daß von einer vollbeschäftigten Wirtschaft ein (hohes) Wachstum zu erwarten ist.

In der umgekehrten Beziehungsrichtung geht man indes zunehmend davon aus, daß wirtschaftliches Wachstum auch mit strukturellem Wandel einhergeht;⁵⁾ können dann Qualifikations- und Beschäftigungsstrukturen nicht an die geänderten ökonomischen Bedingungen angepaßt werden, dann bedeutet dies die Freisetzung von Arbeitskräften und eine Unterlastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten.⁶⁾

4) Preisniveaustabilität versus außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Konflikte zwischen diesen Zielen können bei festen Wechselkursen bspw. dann auftreten, wenn Exportüberschüsse des Inlandes sich nega-

1) Hansmeyer, in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 138 f

2) Vgl. JG 1967/68, Ziff. 254

3) S. den Nachw. S. 247 Fußn. 2

4) In: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 139

5) Vgl. Ahrns/Feser, a.a.O., S. 127

6) Vgl. ebenda, S. 127

tiv auf das inländische Preisniveau auswirken. Steigende Auslandspreise können sich aber auch direkt auf das inländische Preisniveau übertragen (Fall der importierten Inflation).¹⁾

Durch den Übergang zu einem System flexibler Wechselkurse (abgesehen vom Europäischen Währungssystem) hat der Zielkonflikt Preisniveaustabilität - außenwirtschaftliches Gleichgewicht indes an praktischer Bedeutung verloren.

Damit sind die wichtigsten Zielkonflikte des § 1 StWG skizziert worden; jedoch erweitert sich die Zahl der Zielbeziehungen und damit möglicher Zielkonflikte, wenn das Wachstumsziel in seiner qualitativen Dimension gesehen wird und damit das Ziel der Umweltstabilisierung **implizit** zu den übrigen Zielen hinzutritt.

5) Zielkonflikte durch Einbezug des Ziels der Umweltstabilisierung?

Die Beziehung der Umweltstabilisierung zu den übrigen Zielen des § 1 StWG wird in zunehmendem Maße untersucht.²⁾ Allgemein läßt sich sagen, daß die Wirkungen der Umweltpolitik auf die anderen Ziele des § 1 StWG von Struktur und Niveau der Umweltschutzmaßnahmen und den von ihnen induzierten Kosten abhängen.³⁾ Bezüglich des Beschäftigungszieles ist die entscheidende Frage, ob unter Berücksichtigung des Umstandes, daß Umweltschutzmaßnahmen einerseits Arbeitsplätze ver-

1) Zur importierten Inflation s. Ströbele, Inflation, a.a.O., S. 59 ff

2) Vgl. Binswanger/Bonus/Timmermann, Wirtschaft und Umwelt, a.a.O., S. 67 ff; Hansmeyer, Ökonomische Anforderungen an die staatliche Datensetzung für die Umweltpolitik und ihre Realisierung, in: Marktwirtschaft und Umwelt, hrsg. v. L. Wegehenkel, Tübingen 1981, S. 13 ff; Meißner/Hödl, Auswirkungen der Umweltpolitik auf dem Arbeitsmarkt, Bonn 1978; Kabelitz, Umweltpolitik als Beschäftigungspolitik, Widi 1980, S. 36-43.

3) Hansmeyer, Ökonomische Anforderungen, a.a.O., S. 13

nichten,¹⁾ andererseits aber neue Arbeitsplätze kreieren²⁾, ein beschäftigungspolitischer Nettoeffekt ein positives Vorzeichen besitzt. Nach den bisherigen Untersuchungen ist von einem insgesamt positiven Nettoeffekt auszugehen.³⁾ Hinsichtlich des Stabilitätsziels ist zu fragen, ob die zur Herbeiführung der Umweltstabilisierung erforderliche relative Preiserhöhung von Energie, Ressourcen und Umweltgütern durch relative Preissenkungen in anderen Sektoren der Wirtschaft kompensiert wird. Eine Kompensation im obigen Sinn erscheint dann bei Konstanz der Gesamtnachfrage möglich, wenn die Nachfrageelastizität im Sektor der Preissenkung kleiner als eins ist.⁴⁾ Im übrigen hängt das Ausmaß möglicher stabilitätswidriger Wirkungen umweltpolitischer Maßnahmen von Faktoren ab, die außerhalb der Umweltpolitik liegen und insofern von dieser nicht zu kontrollieren sind.⁵⁾

Wird in § 1 StWG ein Wachstumsbegriff zugrundegelegt, der quantitative und qualitative Aspekte berücksichtigt, so kann sich in kurz- und mittelfristiger Perspektive ein Konflikt zwischen diesen Inhalten ergeben; damit ist die aktuelle Beziehung Ökonomie - Ökologie angesprochen.⁶⁾ Auf lange Sicht dürfte sich die durch Umweltschutzinvestitionen bewirkte Sicherung von nicht substituierbaren bzw. nicht regenerierbaren Ressourcen als *conditio sine qua non* für quantitatives Wachstum überhaupt erweisen.⁷⁾

1) Umweltstabilisierung bedeutet in gewissem Umfang Verzicht auf bestimmte Investitionen; außerdem können zusätzliche Kostenbelastungen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen.

2) Vgl.dazu die Untersuchung von Meißner/Hödl, Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, Bonn 1977

3) Hansmeyer, Ökonomische Anforderungen, a.a.O., S. 13; Binswanger/Bonus/Timmermann, a.a.O., S. 72

4) Binswanger/Bonus/Timmermann, a.a.O., S. 67

5) Vgl. Hansmeyer, Ökonomische Anforderungen, a.a.O., S. 14

6) Zu der Beziehung Ökologie/Ökonomie kann auf die bereits zitierten Schriften verwiesen werden, die sich mit der Umweltproblematik befassen. S. auch L. Wicke, Umweltökonomie, München 1982.

7) So mit Recht Hansmeyer, Ökonomische Anforderungen, a.a.O., S. 14

Zusammenfassend läßt sich für diesen Abschnitt festhalten, daß in den Wirtschaftswissenschaften keine einheitliche Auffassung über das Bestehen oder Nichtbestehen von Zielkonflikten im Rahmen des § 1 StWG¹⁾ besteht. Jedoch ist nicht auszuschließen, daß die vorrangige Verfolgung eines Zieles nach § 1 StWG **zugleich** den Realisierungsgrad eines nicht verfolgten Zieles reduziert.

IX. Zur Rechtsqualität und Justiziabilität von § 1 StWG

Abschließend soll noch zur Rechtsqualität und Justiziabilität von § 1 StWG Stellung genommen werden. Dabei interessiert bei der Untersuchung der Justiziabilität in unserem Zusammenhang allein die Frage, ob und inwieweit die (von der Regierung) getroffene Prioritätsentscheidung²⁾ gerichtlich nachprüfbar ist.

1) Zur Rechtsqualität von § 1 StWG

Die Ziele des § 1 StWG und das Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts werden für die Politik des Bundes und der Länder als verbindlich erklärt. Damit ist § 1 StWG nicht als Programmsatz, sondern als zwingende Rechtsbindung (ius strictum), als unmittelbare rechtliche Verpflichtung der in Betracht kommenden Staatsorgane zu

1) Selbstverständlich können auch Zielkonflikte zwischen den Zielen des § 1 StWG und anderen Zielen der Wirtschaftspolitik auftreten. So können bspw. die Ausgaben für die staatliche Bereitstellung an Gütern, Dienst- und Faktorleistungen mit der gesellschaftlichen Vorstellung über den Anteil des Staates am Sozialprodukt konfligieren; vgl. Ahrns/Feser, a.a.O., S. 97

2) Zur gerichtlichen Überprüfung wirtschaftspolitischer **Maßnahmen** s. Rehhahn, a.a.O., S. 110 ff; Brockhausen, a.a.O., S. 217 ff; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 144 ff; Fischer-Menshausen, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 15

qualifizieren.¹⁾ In abgeschwächter Form äußert sich **Götz**²⁾, der in § 1 StWG die "gesetzliche Formulierung einer Aufgabe" bzw. eine gesetzesförmig gefaßte Zielvorstellung sieht. Noch zurückhaltender unter Hinweis auf den hochkomplexen Gehalt des § 1 StWG und die politische Entscheidungsproblematik spricht **Schmidt-Preuß**³⁾ von einem "Planprogramm"; damit verneint er jeglichen Rechtspflichtcharakter dieser Vorschrift. Für die beiden zuletzt angeführten Ansichten spricht, daß sich die Ziele des § 1 StWG nur in einem komplizierten Prognose- und Entscheidungsprozeß realisieren lassen, wobei die Wahl der Mittel und deren ökonomische Wirkungen nicht immer eindeutig feststehen.⁴⁾ "Die Grenzen der Normierbarkeit von Wirtschaftspolitik zeigen sich auch darin, daß Zielformulierungen, auch wenn sie wie in § 1 StabG (StWG, d. Verf.) Eingang in ein Gesetz gefunden haben, noch keine Ermächtigungsnorm darstellen."⁵⁾ Mit Recht weist **Hollmann**⁶⁾ darauf hin, daß die Schwierigkeit der Quantifizierung und die Unmöglichkeit der gleichzeitigen Zielverfolgung nicht über den fehlenden Rechtscharakter, sondern nur über das Ausmaß der Rechtskontrolle des § 1 StWG aussagen. Oben⁷⁾ wurde das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als normative Zielsetzung, als Leitbild und Orientierungsprinzip für die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verstanden. Das bedeutet, daß Lenkungsmaßnahmen die Ziele des § 1 StWG beachten müssen. Insofern

1) Stern in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 145; Möller, Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 2; ebenso Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 37; Wiebel, Wirtschaftslenkung, a.a.O., S. 73; Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 122; K. Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jb d. Fachanw. für Steuerrecht, 1968/69, S. 237.

2) JZ 1969, S. 756

3) DVBl. 1970, S. 536

4) Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 134

5) Ders., S. 134

6) Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 134

7) Siehe S. 89 f

ist von einer "Rechtspflicht zur Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Zielvorgabe"¹⁾ zu sprechen. Infolge des trotzdem noch vorhandenen großen Spielraums der Exekutive spricht Stern²⁾ zutreffend von § 1 StWG als einer Vorschrift mit Rahmen- und Richtliniencharakter.

- 2) Zur Justiziabilität der Prioritätsentscheidung im Rahmen von § 1 StWG

Die Stellungnahmen zur Justiziabilität von § 1 StWG bzw. Art. 109 Abs. 2 GG lassen keine einheitliche Auffassung erkennen. Der wohl überwiegende Teil des Schrifttums geht davon aus, daß es sich bei den Zielelementen des § 1 StWG um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt.³⁾ Nach dieser Auffassung werden die Ziele unter Bezugnahme auf die verwaltungsgerichtliche Lehre vom Beurteilungsspielraum als unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum qualifiziert. Diese Qualifizierung eröffnet einen weiten Beurteilungsspielraum der Verwaltung bei der Konkretisierung der Begriffe des § 1 StWG bzw. eine höchstpersönliche Ermächtigung an die Bundesregierung zur Vornahme von verbindlichen Qualifizierungen.⁴⁾ Die gerichtliche Überprüfung findet ihre Grenzen in der Beurteilungs- und Bestimmungsfreiheit der Exekutive und kommt damit in nur beschränktem Umfang in Frage; insbesondere ist zu prüfen, ob unrichtige oder unvollständige tatsächliche Feststellungen getroffen oder grundlegende Erkenntnisse der Wirtschaftswissen-

1) Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 134

2) In: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 69; zustimmend Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 134

3) So bspw. Stern in: Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 146; Möller, Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 10; Greitemann, FS Knorr, a.a.O., S. 260; Müller-Römer, DÖV 1969, S. 703; Tettinger, Ingerenzprobleme, a.a.O., S. 143 ff; ders., Rechtsanwendung, a.a.O., S. 439; Wiebel, DVBl. 1968, S. 904; ders., Wirtschaftslenkung, S. 74

4) Vgl. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 136; zur Lehre vom Beurteilungsspielraum vgl. nur Bachof, Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, JZ 1955, S. 97 ff; Schmidt-Salzer, Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden, 1968, S. 76 ff

schaft übersehen worden sind.¹⁾

Vogel²⁾ hingegen gesteht der Verwaltung im Rahmen des § 1 StWG einen gewissen Entscheidungsspielraum zu. Der Verwaltung sei bei ihren wirtschaftslenkenden Maßnahmen innerhalb des von den vier "Grenzpflocken" des § 1 StWG definierten Feldes ein Ermessen eingeräumt, so daß bei Ermessensfehlern eine verwaltungs- oder verfassungsgerichtliche Überprüfung der Maßnahme stattfinden könne.

Papier³⁾ argumentiert hinsichtlich des Teilziels der Preisniveaustabilität in ähnlicher Weise. Die Stabilität des Preisniveaus sei rational und statistisch einwandfrei feststellbar und damit quantifizierbar; damit sei dieses Ziel "kein einen Beurteilungsspielraum rechtfertigender Einschätzungsbegriff". Nach Ansicht von Papier⁴⁾ ergibt sich aber eine Beschränkung der judiziellen Kontrolle aus dem Spannungsverhältnis der vier Ziele des § 1 StWG: Da eine einzelne wirtschaftslenkende Maßnahme kaum allen vier Zielen gleichmäßig dienen könne, komme den zuständigen Organen ein Auswahlermessen zu.

Ohne Rekurs auf spezifisch verwaltungsrechtliche Kategorien des Beurteilungsspielraums und der Ermessensfreiheit verneint Schmidt-Preuß⁵⁾ die Justiziabilität des § 1 StWG aus "funktionell-rechtlichen Gründen". Nach dieser Auffassung ist die Rechtsprechung nicht für Entscheidungen in solchen Sachbereichen kompetent, deren verantwortungsvolle Gestaltung von Verfassungen wegen dem Funktionsbereich von Re-

1) Stern: in Stern/Münch/Hansmeyer, a.a.O., S. 77; Wiebel, Wirtschaftslenkung, S. 74, will die gerichtliche Kontrolle nicht nur auf "grundlegende", sondern auch auf "gesicherte" Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften ausdehnen; Schmidt-Salzer, Der Beurteilungsspielraum, a.a.O., S. 57, 86, hält die tatbestandlichen Voraussetzungen für konjunkturpolitische Maßnahmen für voll nachprüfbar. Zur Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Wirtschaftsgesetzen vgl. auch Brockhausen, a.a.O., S. 107 ff; Fröhler, Wirtschaftsrecht, a.a.O., S. 192 ff.

2) Jb d.Fachanw. für Steuerrecht 1968/69, S. 239 f; ders., Finanzverfassung, a.a.O., S. 29 ff.

3) AöR 98 (1973), S. 549 f

4) Ebenda, S. 550 f

5) DVBl. 1970, S. 535 ff; zustimmend Patzig, Haushaltsrecht, Kommentar, a.a.O., A/109 Rdnr. 22

gierung und Parlament vorbehalten ist. Angesichts des "hoch komplexen Prognos- und Entscheidungsprozesses" im wirtschaftspolitischen Bereich sei ein Gericht mit der Überprüfung des § 1 StWG institutionell wie personell überfordert. Die Kontrollaufgabe obliege vielmehr vor allem der parlamentarischen Opposition, den Massenmedien, der wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt, den diversen Interessengruppen und schließlich dem gesamten Wählerpublikum.¹⁾ **Biedenkopf**²⁾ verneint die Justiziabilität des § 1 StWG nicht aus funktionell-rechtlichen Gründen, sondern weil dem magischen Viereck ein "Minimum rechtlicher Konkretisierbarkeit" fehle. Insbesondere bei dem Ziel "stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum" habe der Jurist keinerlei normativen Ansatz, der ihn in die Lage versetzen könnte, diesen Begriff mit Inhalt auszufüllen. Er müsse ihn gewissermaßen in toto aus der ökonomischen Sphäre rezipieren. Von einem Gericht könne man jedoch nicht erwarten, daß es ihn normativ konkretisiert und damit justiziabel macht; materiell müssen Rechtswissenschaft und -praxis vor solchen Begriffen kapitulieren.³⁾ In ähnlicher Weise argumentiert **Friauf**⁴⁾, wenn er den ökonomischen Postulaten des § 1 StWG ein "Minimum an konkretisierbarem Rechtsgehalt" abspricht. **R. Schmidt**⁵⁾ schließlich hält es für verfehlt, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als unbestimmten Rechtsbegriff zu qualifizieren, da es sich in verfassungsrechtlicher Sicht bei letzterem um die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit handle, eine Frage, die anders gelagert sei als diejenige nach dem Umfang der Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung.

1) Schmidt-Preuß, DVBl. 1970, S. 539

2) BB 1968, S. 1006

3) Biedenkopf, BB 1968, S. 1006

4) VVDStRL 27 (1969), S. 37; bemerkenswert ist, daß Friauf in § 1 StWG eine echte Rechtspflicht für die in Betracht kommenden Staatsorgane begründet sieht; ebenda S. 37;

5) Wirtschaftspolitik und Verfassung, a.a.O., S. 157, S. 158 f; ebenso Zuck, Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 139

Die Auffassung, die hinsichtlich § 1 StWG von "Leerformeln", "bloßen Programmsätzen" und "nationalökonomischen Postulaten" spricht, denen selbst ein "Minimum an konkretisierbarem Rechtsgehalt" fehlt, ist abzulehnen, führt sie doch in (letzter) Konsequenz zur Unbrauchbarkeit des StWG; mit Recht fordert **Hollmann**¹⁾ dazu auf, "einer solchen Art rechtswissenschaftlicher Resignation vor wirtschaftspolitischen Vorstellungen zu begegnen". Ebenso ist die Einordnung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als eines unbestimmten Rechtsbegriffs nicht haltbar. Einmal birgt diese Qualifizierung die Gefahr in sich, die Frage der rechtlichen Nachprüfung zu präjudizieren,²⁾ zum anderen erscheint die undifferenzierte Übernahme verwaltungsrechtlicher Terminologie im Bereich der Wirtschaftslenkung mehr als problematisch.³⁾ So ist denn auch das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als ein Prozeßgleichgewicht zu qualifizieren, dessen Stabilisierung politische Entscheidungen voraussetzt.⁴⁾ Die Ziele des § 1 StWG sind damit als Prozeß- oder Ablaufsbegriffe zu qualifizieren, weil sie auf eine bestimmte Dynamik wirtschaftlich-realen Geschehens wie wirtschaftspolitischer Steuerung Bezug nehmen.⁵⁾ § 1 StWG konstituiert eine "wirtschaftspolitische (makroökonomische) Gestaltungsermächtigung", die ein "breites (metajuristisches Gestaltungs-) Ermessen der zuständigen

1) Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 140

2) So mit Recht Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 140

3) Zur grundsätzlichen Kritik gegen die Verwendung dieser Kategorie im Bereich der Wirtschaftslenkung R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, a.a.O., S. 157 ff; ders., AÖR 99 (1974), S. 548 ff; vgl. auch Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 439, der von unbestimmten Rechtsbegriffen spricht, die "auf prospektive Realisierung hin ausgerichtet sind."

4) Möller, Kommentar, a.a.O., § 1 Rdnr. 4; Friauf, DÖV 1968, S. 797; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 141

5) So mit Recht Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 37 f; Biedenkopf, BB 1968, S. 1006 f; Scholz, VVDStRL 34 (1976), S. 176, Fußn. 125; Scheuner, FS H. Schäfer, a.a.O., S. 116 f; Seidler, Rechtsschutz, a.a.O., S. 62 f; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 141. Zu Recht wird ausgeführt, daß der unbestimmte Rechtsbegriff die dynamische Komponente der wirtschaftspolitischen Ziele nur unzureichend berücksichtigt.

Organe ... mit der Folge entsprechender Justiziabilitätsgrenzen" beinhaltet.¹⁾ Mit diesem gestaltungspolitischen Ermessen hinsichtlich der makroökonomischen Zusammenhänge ist zugleich für die wirtschaftspolitischen Instanzen wegen der entwicklungsmäßigen Offenheit der Begriffe des § 1 StWG ein prognostischer Entwicklungsspielraum gegeben.²⁾ Das StWG erweist sich als "Planungs-, Impuls- oder Steuerungsgesetz" mit einer dementsprechend funktionsbedingten Verengung der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten; die Maßstäbe des § 1 StWG verlangen "politisch-planerische Grundentscheidungen, die den gesamten Wirtschaftsablauf im Sinne globaler Entscheidungen betreffen".³⁾

Indes kann die Notwendigkeit eines wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraums der Regierung die Garantie effektiven Rechtsschutzes nicht beschränken.⁴⁾ Der Versuch, § 1 StWG für die Rechtskontrolle "juristisch faßbar"⁵⁾ zu machen, darf weder daran, daß wirtschaftswissenschaftliche Termini in eine Rechtsnorm Eingang gefunden haben, noch an der "Begrenztheit juristischer Erfassung und Bewältigung gesamtwirtschaftlicher Problemzusammenhänge"⁶⁾ scheitern.⁷⁾

Wie ausgeführt, besteht für die Verfolgung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel die Notwendigkeit, zeitweilig das eine oder andere Ziel vorrangig anzugehen. Je nach Lage und Anschauung

1) So Scholz, VVDStRL 34 (1976), S. 176, Fußn. 125; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 142; vgl. auch Vogel/Wiebel, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 140

2) Vgl. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 142; für §§ 8 Abs. 2, 24 Abs. 3 GWB vgl. Scholz, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, Berlin 1971, S. 106 ff; ders., Konzentrationskontrolle und Grundgesetz, Stuttgart 1971, S. 91 ff; für § 3 WährungsBVerwGE 41, 1 (4 ff); s. auch Fischer-Menshausen, Art. 109 Rdnr. 15

3) Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 143

4) Ebenda, S. 144

5) Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 144

6) Schmidt-Preuß, Verfassungsrechtliche Zentralfragen, a.a.O., S. 193

7) So mit Recht Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 144

kann der Akzent auf verschiedenen Teilzielen liegen.¹⁾ Die wirtschaftspolitischen Instanzen müssen die wirtschaftliche Gesamtsituation beurteilen und die Vordringlichkeit der Ziele gegeneinander abwägen und feststellen, welche Ziele in welchem Umfang bevorzugt bzw. benachteiligt werden sollen. Dieses "Koordinierungsgebot" bedeutet eine wesentliche Einengung der administrativen Entscheidungsfreiheit und stellt damit einen wichtigen Ansatz zur Überprüfung des Verwaltungshandelns im Rahmen des § 1 StWG dar.²⁾ Die Prioritätsentscheidung und die damit verbundene Begründung der Rangfolge der Ziele erweisen sich grundsätzlich als gerichtlich kontrollierbar;³⁾ dabei sind der konkrete Grad der Gefährdung der Teilziele sowie die wirtschaftliche Gesamtsituation zu beurteilen.

Wie herausgestellt, bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen über die Operationalität der Zielkomponenten des § 1 StWG. Den Wirtschaftswissenschaften ist es nicht gelungen, die Ziele des § 1 StWG im Rahmen eines einheitlichen Systems vollinhaltlich quantifizierbar zu machen.⁴⁾ Ebenso fehlen eindeutige Maßstäbe, anhand derer der Gefährdungsgrad eines Zieles bestimmt werden kann. Die von der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht genannten Daten sind nach dem jeweiligen methodischen Stand der Wirtschaftswissenschaften für eine bestimmte konjunkturelle Situation so exakt wie möglich ermittelte Annäherungswerte; eine inhaltliche Kontrolle eines solchen Zahlenwerks - auch und gerade, weil derartige Projektionen in die "mathematischen" Maßstäbe eingehen - ist rechtlich nicht möglich.⁵⁾ Weiterhin wurde festgestellt, daß die Verfassung ebenfalls keine exakten Hinwei-

1) Scheuner, FS H. Schäfer, a.a.O., S. 115

2) Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 146; mit Recht weist Brockhausen, a.a.O., S. 213, darauf hin, daß der Überprüfungsraum der Prioritätenentscheidung ohne Bezug auf eine spezielle Maßnahme dargestellt werden kann.

3) Gegen die Justiziabilität von Prioritätsentscheidungen R. Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, a.a.O., S. 197

4) Vgl. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 146

5) So mit Recht ders., S. 147

se für die Prioritätsentscheidung enthält; die These einer verfassungsrechtlichen a-priori-Vorrangentscheidung ist aus den bereits dargelegten Gründen abzulehnen.¹⁾

Damit ist die Prioritätenentscheidung nur einer **beschränkten Justizialität** zugänglich.²⁾ Die Dezision der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Staatsorgane kann angesichts der Komplexität des Abwägungs- und Entscheidungsvorgangs nur beschränkt durch das Urteil des Richters ersetzt werden. Für das Gericht besteht das Gebot zu erhöhter Vorsicht ("judicial self-restraint"), zur Beschränkung auf die Anwendung vorhandener Rechtsmaßstäbe. Als solche Rechtsmaßstäbe lassen sich das Fehlen einer sachlichen Begründung, eine offensichtliche Zweckverfehlung, das Willkürverbot und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anführen.³⁾ Beispielhaft ist das Gestaltungsermessen dann überschritten, wenn **ständig** und **auf Dauer** ein bestimmtes Teilziel des § 1 StWG begünstigt wird, obwohl dies weniger gefährdet ist.⁴⁾ Nach **Brockhausen**⁵⁾ könnte eine Verletzung des Willkürverbots darin liegen, daß ein Teilziel allein aus politischen Motiven - etwa im Wahlkampf - derartig hervorgehoben würde, daß die auf das Ziel konzentrierten Maßnahmen massiv in die Grundrechte des Art. 2 GG oder Art. 14 GG eingriffen.

Damit zeigt sich, daß das Rechtsmaterial in § 1 StWG - wie auch sonst größtenteils im Bereich des Wirtschaftsrechts - vage und mehrdeutig

1) S. S. 192 ff

2) Vgl. Fischer-Menshausen, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 15; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 150; Brockhausen, a.a.O., S. 213; Tettinger, Rechtsanwendung, a.a.O., S. 439

3) Vgl. Fischer-Menshausen, Kommentar, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 15; Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 150; Franke, GewArch 1975, S. 291; Scheuner, FS H. Schäfer, a.a.O., S. 118

4) Vgl. Thiele, Die Gestaltung unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1978, S. 5 f; Wank, a.a.O., S. 62; Kellenbenz/Steuer, ORDO 29 (1978), S. 97 f; Brockhausen, a.a.O., S. 214

5) A.a.O., S. 214

ist und nur schwer eindeutige Konkretisierungen erlaubt.¹⁾ Mit Recht weist **Hollmann**²⁾ darauf hin, daß in wirtschaftspolitischen Normen gelegentlich wirtschaftswissenschaftlich ungelöste Probleme ungelöst bleiben müssen; denn auch durch gesetzgeberische Entscheidungen können dort nicht Eindeutigkeiten produziert werden, wo wegen des unzureichenden Wissensstandes und der unbestimmten tatsächlichen Entwicklung Freiräume bleiben müssen.³⁾

1) Vgl. Hollmann, Rechtsstaatliche Kontrolle, a.a.O., S. 147

2) Ebenda, S. 147

3) Dies um so mehr, als die Effekte einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Ziele des § 1 StWG nie genau zu prognostizieren sind; vgl. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt/M 1980, S. 175

ZUSAMMENFASSUNG*

- 1) Der Zielkatalog des § 1 StWG umfaßt die Ziele "Stabilität des Preisniveaus", "hoher Beschäftigungsstand", "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" und "stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum". Das Ziel der Umweltstabilisierung gewinnt zunehmend an Bedeutung; aus diesem Grund ist der Einbezug dieses Ziels in das Zielbündel des § 1 StWG opportun.
- 2) In der Nationalökonomie werden unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen diskutiert. Über den Aktionsrahmen des StWG hinaus kann gemäß Art. 109 Abs. 2 GG die Pflicht für Bund und Länder erwachsen, längerfristig angelegte ordnungs- und strukturpolitische Maßnahmen anstelle einer kurzfristigen Nachfragesteuerung oder ergänzend zu ihr zu ergreifen.
- 3) § 1 StWG ist (weiterhin) als Leitmaßstab der Wirtschaftspolitik anzusehen; umstritten bleibt das Verhältnis der Ziele des § 1 StWG zueinander. Die Mehrheit der Literaturmeinung befürwortet die grundsätzliche Gleichrangigkeit aller Ziele; teilweise wird der Nachrang des Wachstumsziels bejaht. Einige Autoren sehen eine Rangfolge der Ziele in § 1 StWG begründet.
- 4) Die Intention des Gesetzgebers geht dahin, daß die Ziele des § 1 StWG gleichzeitig erreicht werden sollen. Insbesondere die Existenz von Zielkonflikten und konjunkturelle Phänomene stehen jedoch der gleichzeitigen Zielerfüllung entgegen. Damit erweist sich die Bestimmung eines Rangverhältnisses als eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit.
- 5) Die These von der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele erfordert ein entsprechendes Bedingungsgefüge auf ökonomischer, ein-

* Die Zusammenfassung enthält die wesentlichen Aussagen der vorliegenden Arbeit und folgt in der Hauptgliederung den Kapiteln.

fachgesetzlicher und verfassungsrechtlicher Ebene. Trotz des Vorrangs der juristischen Auslegung sind zur Interpretation nationalökonomischer Begriffe wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse und Begriffsinhalte zu verwerten. Der verfassungsrechtliche Bezug ergibt sich durch die Notwendigkeit der verfassungskonformen Auslegung von § 1 StWG.

- 6) Die Theorie der Wirtschaftspolitik klassifiziert die Ziele des § 1 StWG als "Sekundärziele".
- 7) Teilweise werden im volkswirtschaftlichen Schrifttum die Ziele "Preisniveaustabilität", "außenwirtschaftliches Gleichgewicht" und "stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum" als "untergeordnete" Ziele qualifiziert. Argumente gegen derartige Relativierungsversuche wurden aufgezeigt.
- 8) Die Ziele des § 1 StWG erweisen sich als logisch vereinbar; Zielkonflikte ergeben sich erst durch den möglichen oder tatsächlichen Einsatz konkreter Instrumente.
- 9) Die historische Auslegung von § 1 StWG stützt die These von der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele. Die Betonung des Preisniveaustabilitätsziels, wie sie in § 1 des Regierungsentwurfes vorgenommen wurde, hat der historische Gesetzgeber in § 1 StWG nicht übernommen.
- 10) Art. 104 EWGV, § 3 BBG und § 2 SVRG stehen der Interpretation des § 1 StWG im Sinne einer grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele nicht entgegen.
- 11) Dem Adverb "gleichzeitig" in § 1 StWG ist eine interpretative Doppelfunktion beizulegen. Die temporale Bedeutung des Begriffs geht einerseits dahin, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen gleichzeitig zur Realisierung der Ziele beitragen sollen. Andererseits (vgl. Leits. 4) hat dieser Begriff graduelle Bedeutung: "gleichrangig", "ohne Rangfolge", "ohne Rangunterschied".

- 12) Argumente gegen eine sprachlich bedingte Rangfolge in § 1 StWG wurden aufgezeigt. Der "Präpositionsstreit" um eine etwaige Sonderstellung des Wachstumsziels ist dahingehend zu lösen, daß das Wachstumsziel als gleichrangiges Ziel aufzufassen ist. Wird aufgrund grammatikalischer Erwägungen das Wachstumsziel als nachrangig eingestuft, so läßt sich die These von der Gleichrangigkeit der Ziele nur durch den Vorrang der historischen bzw. teleologischen Auslegungsmethode gegenüber der grammatikalischen Interpretationsmethode aufrechterhalten.
- 13) Die Bedingungen wirtschaftlichen Wachstums haben sich in den letzten Jahren geändert; die Grenzen des quantitativen Wachstums werden sichtbar. Im Rahmen rechtsfortbildender Gesetzesinterpretation ist der Wachstumsbegriff des § 1 StWG als "qualitatives Wachstum" zu verstehen. Eine derartige Interpretation bedeutet keine gänzliche Abkehr vom "quantitativen Wachstum", sondern die entsprechende Berücksichtigung der "Strukturkomponente".
- 14) Eine "gestaltete" Expansion bedeutet eine zusätzliche staatliche Verantwortung; dieses Mehr an staatlicher Intervention bringt eine Interessenverschiebung innerhalb des Zielkatalogs von § 1 StWG mit sich, die es nicht erlaubt, das Wachstumsziel (weiterhin) als nachrangiges Ziel aufzufassen.
- 15) Die inhaltliche Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 1 S. 1 StWG) durch die vier Ziele heißt a priori nicht, daß die vier Ziele in ihrer Relation zueinander als gleichrangig aufzufassen sind.
- 16) Das Sozialstaatsgebot und - als dessen Konkretisierung - Art. 109 Abs. 2 GG fordern eine aktive staatliche Politik dahingehend, die Ziele der Preisniveaustabilität, des hohen Beschäftigungsstandes, des Wirtschaftswachstums und des außerwirtschaftlichen Gleichgewichts zu realisieren. Die Ziele des § 1 StWG sind implizit durch den Verfassungsauftrag des Art. 109 Abs. 2 GG als Verfassungsziele im Grundgesetz verankert.

- 17) Die Verfassung schreibt innerhalb einer bestehenden Bandbreite (Ausschluß extremer Wirtschaftssysteme) kein ordnungspolitisch konkretes Lenkungsmodell fest; ungeachtet dessen impliziert das Modell der sozialen Marktwirtschaft keine a-priori-Rangfolge der gesamtwirtschaftlichen Ziele.
- 18) Der verfassungsrechtliche Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts meint in erster Linie den Ausgleich zwischen gemeinsamen, weniger aber den Ausgleich zwischen Gruppeninteressen.
- 19) Die gesamtwirtschaftlichen Ziele finden ihre Rechtfertigung in den Gemeinwohlgrundwerten Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden und Wohlstand; letztere liegen der Verfassung (teilweise implizit) zugrunde und lassen sich aus den Grundrechten, dem Rechtsstaats- und dem Sozialstaatsprinzip, dem Demokratieprinzip und Art. 109 Abs. 2 GG rückschließen.
- 20) Die gesamtwirtschaftlichen Ziele erweisen sich als Konkretisierungen der Grundwerte; jedes der Ziele liefert einen Beitrag zur Förderung der Gemeinwohlgrundwerte. Die Verfassung enthält keine Kriterien, anhand derer mögliche unterschiedliche Beiträge der einzelnen Ziele zu den Grundwerten festgestellt werden können.
- 21) Art. 14 GG gewährleistet den Schutz der Kaufkraft; jedoch gewährt diese Vorschrift kein subjektives Abwehrrecht gegen inflationsverursachende und -intensivierende Hoheitsakte.
- 22) Art. 14 GG entfaltet jedoch eine objektiv-rechtliche Wirkung; auch aus Art. 14 GG ergibt sich ein Verfassungsauftrag zur Preisniveaustabilität. Ein materieller Vorrang des Preisniveaustabilitätsziels ist indes daraus nicht ableitbar. Durch den Vorrang der Klammerwirkung des Art. 109 Abs. 2 GG erweist sich das Ziel der Preisniveaustabilität auch unter Einbezug des Art. 14 GG als unvollkommene Verfassungsgewährleistung.
- 23) Nach der hM gewährt Art. 12 GG kein subjektives Recht auf Arbeit. Soweit aus Art. 12 GG in seiner objektiv-rechtlichen Dimension

die Pflicht des Staates zur Vollbeschäftigung abgeleitet wird, ist der Gleichrang der Ziele auf Verfassungsebene durch die Höherrangigkeit des Art. 109 Abs. 2 GG zu erzielen.

- 24) Ansätze im Schrifttum, die aus Art. 12 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG bzw. aus Art. 20 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 79 Abs. 3 GG einen Primat der Beschäftigungspolitik ableiten, stehen der These von der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele entgegen. Verfassungsrechtliche (v.a. wirtschaftspolitische Offenheit des Grundgesetzes, Widerspruch zu Art. 9 Abs. 3 GG) und ökonomische Gegebenheiten sprechen gegen einen verfassungsrechtlichen Vorrang des Beschäftigungsziels.
- 25) Die sozialen Gruppen und Individuen akzeptieren im Grundsätzlichen die Ziele des § 1 StWG (Minimalkonsens auf abstrakter Ebene). Darüber hinaus sind tendenziell unterschiedliche Zielrealisierungsinteressen beim Sachverständigenrat, bei den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Parteien erkennbar. Der Rang der Ziele ist im Urteil der Bevölkerung in starkem Maße von der persönlichen Betroffenheit abhängig.
- 26) Die politische Durchsetzbarkeit der Ziele des § 1 StWG hängt auch von der Zahl und Macht organisierter Interessengruppen ab; das Beschäftigungsziel besitzt eine vergleichsweise höhere politische Durchsetzbarkeit.
- 27) Die numerische Konkretisierung der Ziele erfolgt durch die Zielprojektionen der Bundesregierung (und der organisierten Gruppen); durch entsprechend vorgenommene Quantifizierungen werden unterschiedliche Präferenzen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten sichtbar.
- 28) Im Rahmen der konkreten Rechtsanwendung erfolgt die Auflösung der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Ziele dahingehend, daß das jeweils am wenigsten verwirklichte Ziel in Angriff genommen wird (Prioritätenstrategie). Eine verfassungsrechtliche Vorabentscheidung zugunsten des Beschäftigungsziels ist abzulehnen.

- 29) Die Verfassung bietet nur geringe Entscheidungshilfen für die wirtschaftspolitischen Organe. In Zweifelsfällen ist dem Beschäftigungsziel aufgrund des Sozialstaatsgebots der Vorrang einzuräumen. Ansonsten liegt die Prioritätenentscheidung im Gestaltungsermessen der wirtschaftspolitischen Organe. Letzteres ist durch das Fehlen objektiver, auf die Feststellung des am wenigsten realisierten Zieles gerichteter Maßstäbe nicht reduziert.
- 30) Das tatsächliche wirtschaftspolitische Handeln zeigt eine selten unterbrochene Dominanz des Beschäftigungsziels. Erklärungsansätze für dieses "Phänomen" bietet die ökonomische Theorie der Politik.
- 31) Grenzen der Gleichrangigkeit werden auch durch Zielkonflikte sichtbar. Insbesondere die Beziehung "hoher Beschäftigungsstand" - "Stabilität des Preisniveaus" ist bevorzugter Untersuchungsgegenstand im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum. Eine einheitliche Auffassung über die Existenz von Zielkonflikten besteht in der Nationalökonomie nicht.
- 32) Die Prioritätenentscheidung ist nur einer beschränkten Justiziabilität zugänglich; die gerichtliche Überprüfung beschränkt sich auf vorhandene Rechtsmaßstäbe. Als solche kommen das Fehlen einer sachlichen Begründung, eine offensichtliche Zweckverfehlung, das Willkürverbot und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ahrns, Hans-Jürgen/Peser, Hans Dieter;** Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München 1984.
- Albers, Willi;** Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Widi 1983, S. 170 ff.
- Albuschtat, Harald;** Globalsteuerung und Regelmechanismen als alternative stabilisierungspolitische Lenkungsmöglichkeiten in der Marktwirtschaft, in: DVerw 11 (1978), S. 173-195.
- Althammer, Walter;** Ein "Recht auf Arbeit" oder Vollbeschäftigung? in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament; 1981, B 25, S. 3 ff.
- Arndt, Klaus Dieter;** Ein Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, Konjunkturpolitik 12 (1966), S. 157-171.
- Kontrolliertes Wachstum als wirtschaftspolitisches Ziel, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, FS für Bruno Gleitze, hrsg. v. Friedrich Lenz, Berlin 1968, S. 103-113.
- Arnim, v. Hans Herbert;** Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt/M 1977.
- Volkswirtschaftspolitik, 4. Aufl., Frankfurt/M 1983.
 - Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.
- Badura, Peter;** Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446-455.
- Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt 1971.
 - Grundfreiheiten der Arbeit, in: FS für Friedrich Berber, hrsg. v. Dieter Blumenwitz/Albrecht Randelzhofer, München 1973, S. 11-45.
 - Die Verfassung als Auftrag, Richtlinie und Grenze der wirtschafts- und arbeitspolitischen Gesetzgebung, WiR 1/1974, S. 1-28.
 - Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Hamburg-Deutschland-Europa, FS für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, hrsg. v. Rolf Stödter/Werner Thieme, Tübingen 1977, S. 367-384.
 - Arbeit als Beruf (Art. 12 Abs. 1 GG), in: FS für Wilhelm Herschel zum 85. Geburtstag, München 1982, S. 21-35.
- Bärmann, Johannes/Brink, Ulrich;** Stabilität als Rechtsproblem, Mainz 1976.
- Bäumler, Helmut;** Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, Heidelberg/Hamburg 1980.
- Ballerstedt, Kurt;** Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Halbbd. Berlin 1958, S. 1-90.
- Barbarino, Otto;** Geldwert, Konjunktur und öffentlicher Haushalt, Nördlingen 1981.

Barth, Dieter; Recht auf Arbeit, Köln 1976.

Baruzzi, Arno; Recht auf Arbeit und Beruf?, Freiburg/München 1984.

Baßeler, U./Heinrich J.; Wirtschaftssysteme, Würzburg-Wien 1984.

Baumgarten, Peter/Mückl, Wolfgang; Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.

Beisse, Heinrich; Über Wesen und Tragweite des Nominalwertprinzips, FR 19 (1975), S. 472-477.

Benda, Ernst; Industrielle Herrschaft und Sozialer Staat, Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, Göttingen 1966.

- Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S. 849-853.
- Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, hrsg. v. Bodo B. Gemper, Köln 1973, S. 185 ff.
- Grundrechte und Wirtschaftsordnung, Hannover 1981.
- Der soziale Rechtsstaat, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. E. Benda/W. Maikofers/H.-J. Vogel, Berlin-New York 1983, S. 477 ff.
- Zur Berufsfreiheit der Arbeitnehmer, in: Mensch und Arbeitswelt, FS, für Josef Stingl z. 65. Geburtstag, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1984, S. 35-48.

Berg, Hartmut/Cassel, Dieter; Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1981, S. 137-211.

Berger, Gunter; Bundesbank und Stabilitätsgesetz, Köln, Diss. jur. 1977.

Bericht der Sachverständigenkommission; Staatszielbestimmungen - Gesetzgebungsaufträge, Bonn 1983.

Bernholz, Peter; Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 1, Tübingen 1972.

Berning, Klaus-Otto; "Antizyklische Finanzpolitik im Bundesstaat. Unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland", Diss. rer.pol., München 1968.

Bethge, Herbert; Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, München 1977.

Beyfuss, Jörg; 10 Jahre Stabilitätsgesetz. Erfahrung und Kritik, Köln 1977.

Beyme v., Klaus; Interessengruppen in der Demokratie, 3. Aufl., München 1971.

Bieback, Karl-Jürgen; Sozialer Hintergrund der Diskussion über das Recht auf Arbeit, in: Udo Achten u.a., Recht auf Arbeit - eine politische Herausforderung, Neuried 1978, S. 105-158.

Biedenkopf, Kurt H.; Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 25 (1968), S. 1005-1011.

Binswanger, Hans Christoph; Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, in: Wirtschaft und Recht 33 (1981), S. 179-190.

- Die ökologische Herausforderung an Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren, hrsg. v. Alex Möller, Bonn 1984, S. 182-191.

Binswanger/Bonus/Timmermann; Wirtschaft und Umwelt, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981.

Binswanger/Frisch/Nutzinger u.a.; Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt/M 1983.

Binswanger/Geissberger/Ginsburg (Hrsg.); Der NAWU-Report, Wege aus der Wohlstandsfalle, Frankfurt/M 1978.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang; Die Methoden der Verfassungsinterpretation - Bestandaufnahme und Kritik, NJW 1976, S. 2089-2099.

Börner, Bodo; Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen?, in: Wettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Rechtswissenschaft, FS für Gunther Hartmann, Köln/Berlin/Bonn/München 1976, S. 77-86.

Bombach, G.; Gleichgewicht - kein Ziel an sich, in: Der Volkswirt 52/53 (1960), S. 50-55.

Brixner, Bernd; Geldentwertung und die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 GG, Diss. jur., München 1972.

Brockhausen, Jürgen; Die rechtliche Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und seine Komponenten in § 1 StabG unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte, Köln, o.J.

Brückel, Rolf; Das Grundrecht der Berufsfreiheit als Grenze der Bildungsplanung - untersucht am Beispiel der Hochschulbewerber, Diss. jur., Konstanz 1974.

Bryde, Brun-Otto; Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982.

- Artikel 12 Grundgesetz - Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, NJW 1984, S. 2177-2184.

Buhbe, Matthes/Hilmer, Sabine; Konjunktur und Staat, Würzburg/Wien 1981.

Bull, Hans-Peter; Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg/Ts. 1977.

Cassel, Dieter; (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, München 1984.

Cassel, Dieter/Thieme H.J.; Stabilitätspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1981, S. 276-330.

Cezanne, Wolfgang; Grundzüge der Makroökonomik, München/Wien 1982.

- Coing, Helmut;** Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaften zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, SchdVfSoc NF 33 (1964), S. 1-7.
- Diehl, Lutz;** Zur Theorie des Policy Mix, Bochum 1977.
- Dobias, Peter;** Wirtschaftspolitik, Paderborn/München/Wien/Zürich 1980.
- Dollinger, Rupert;** Das Recht auf Arbeit im wirtschaftlichen und politischen Wandel, in: Arbeitsrecht und soziale Grundrechte, FS f. H. Floretta z. 60. Geburtstag, Wien 1983, S. 131-143.
- Dreier, R./Schwegmann, F.;** Probleme der Verfassungsinterpretation, Baden-Baden 1976.
- Dürr, Ernst;** Time Lags der Geldpolitik, in: Kredit und Kapital, 3. Jg. (1970), S. 129-148.
- Duppré, Fritz;** Zur Autonomie der Deutschen Bundesbank, DVerw 13 (1980), S. 329-338.
- Duwendag, Dieter u.a.;** Geldtheorie und Geldpolitik, 2. Aufl., Köln 1977.
- Ehlermann, Claus Dieter;** Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Heidelberg 1957.
- Ehmke, Horst;** Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20, (1963), S. 53-102.
- Emmerich, Volker;** Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg 1969.
- Engelen-Kefer, Ursula;** Beschäftigungspolitik, 2. Aufl., Köln 1980.
- Enke, Harald;** Ergänzende Bemerkungen zur Frage der Bewertung von wirtschaftlichen Zielkombinationen, ZfgesStW 128 (1972), S. 317-325.
- Ziele der Stabilitätspolitik: Neuinterpretation, Messungsprobleme, Empirische Interdependenzen, in: Grundfragen der Stabilitätspolitik, hrsg. v. Bernhard Gahlen/Hans Karl Schneider, Tübingen 1974, S. 3-24.
- Euba, Norbert/Francke, Hans-Hermann;** Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz im Lichte alternativer theoretischer Grundlagen, in: WiSt 1976, S. 104-108.
- Faber, Heiko;** Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie, Baden-Baden 1969.
- Fahr-Becker, Christoph;** Zur Frage der Justiziabilität der Artikels 109 Abs. 2 Grundgesetz, Diss. jur., München 1975.
- Faiss/Faiss/Fick/Giebler/Lang;** Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg, Stuttgart 1979.
- Fenerstack, Rainer u.a.;** Wirtschaftspolitische Ziele und gesellschaftliche Gruppen in der marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament, B 28/1973, S. 3-22.

- Fiedler, Wilfried**; Sozialer Wandel, Verfassungswandel, Rechtsprechung, Freiburg/München 1972.
- Fischer-Menshausen, Herbert**; Grundgesetzkomentar, hrsg. von Ingo v. Münch, Bd. 3, 2. Aufl., München 1983.
- Fögen, Hermann**; Geld- und Währungsrecht, München 1969.
- Franke, Peter**; Verfassungsprobleme staatlicher Konjunkturlenkung, GewArch 1975, S. 286-292.
- Franzke, Hans-Ulrich**; Geldhoheit und Währungssteuerung, Frankfurt/M 1964.
- Frey, Bruno S.**; Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre, ZfgesStW 131 (1975), S. 697-718.
- Moderne Politische Ökonomie, München 1977.
- Frey, René L.**; Wachstumspolitik, Stuttgart 1979.
- Vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, in: Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft, FS für Walter Adolf Jöhr, Tübingen 1980, S. 175-190.
- Friauf, Karl Heinrich**; Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 1-46.
- Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, S. 674-682.
- Eigentumsgarantie, Geldentwertung und Steuerrecht, StbJb 1971/72, S. 425-450.
- Fricke, Dieter**; Verteilungswirkungen der Inflation, Baden-Baden 1981.
- Friedrich, Horst**; Grundkonzeptionen der Stabilitätspolitik, Opladen 1983.
- Friesenhahn, Ernst**; Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, in: Verhdl. des 50. DJT, Bd. II, Sitzungsberichte, Teil G: Festvortrag, München 1974.
- Frisch, Heinz**; Stabilität der Wirtschaft, Das "magische Viereck" der Wirtschaftspolitik, München/Paderborn 1979.
- Fröchtenicht, Horst**; Wirtschaftsverfassung und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Verfassungs- und wirtschaftstheoretische Betrachtungen zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, Diss. jur., Köln 1973.
- Fröhler, Ludwig**; Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien/New York 1969.
- Gäfigen, Gerald**; Artikel "Allgemeine Wirtschaftspolitik", in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, hrsg. v. W. Ehrlicher u.a., 4. Aufl., Göttingen 1975.
- Gandenberger, Otto**; Wirtschaftstheorie und wirtschaftspolitische Praxis, in: Theorie und Praxis, Mainzer Universitätsgespräche WS 1969/70.

- Geigant/Sobotka/Westphal (Hrsg.);** Lexikon der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Landsberg/Lech 1983.
- Giersch, Herbert;** Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, Wiesbaden, 1961.
- Konjunktur- und Wachstumspolitik, Wiesbaden 1977.
- Glastetter, Werner;** Die Vollbeschäftigungsgarantie - ein altes Problem in neuer Form, in: Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Bd. 2: Protokoll der IG Metall-Tagung vom 17. bis 19.5.1976 in Köln, Frankfurt-Köln 1976, S. 141-170.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.);** Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1984.
- Greitemann, Günter;** Das Stabilitätsgesetz als Schrittmacher des Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenwirkens, in: Wirtschaftsprüfer im Dienste der Wirtschaft, FS für Ernst Knorr, Düsseldorf 1968, S. 257 ff.
- Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann;** Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1, 3. Auflage, Baden-Baden 1983.
- Grunwald, Jorg-Günther;** Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen, Berlin 1977.
- Gusy, Christoph,** "Verfassungspolitik" zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik, Heidelberg 1983.
- Gutmann, Gernot/Klein, Werner;** Wirtschaftspolitische Konzeptionen sozialistischer Planwirtschaften, in: Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, hrsg. v. D. Cassel, München 1984, S. 93-116.
- Gutmann, G./ Klein, W./Paraskevopoulos, S./ Winter, H.;** Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/New York 1976.
- Haberler, Gottfried;** Wirtschaftswachstum und Stabilität, Zürich 1975.
- Häberle, Peter;** Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43-131.
- Bespr. zu Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, hrsg. v. Dieter Grimm, Bd. 1, Frankfurt/M 1973, AÖR 100 (1975), S. 671-674.
- Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, S. 297-305.
- Arbeit als Verfassungsproblem, JZ 1984, S. 345-355.
- Hahn, Hugo J.;** Die Deutsche Bundesbank im Verfassungsrecht, BayVBl 1983, S. 33 ff.
- Halblitzel, Hans;** Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz, BayVBl 1981, S. 65-74, S. 100-110.
- Hamel, Hannelore(Hrsg.);** Bundesrepublik Deutschland-DDR. Die Wirtschaftssysteme, 4. Aufl., München 1983.

Hanreich, Jürgen; Konjunkturpolitik des Bundes in finanzverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. jur., München 1969.

Hansmeyer, Karl-Heinrich; Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, WISU 1973, 279 ff, 331 ff, 379 ff.

- Ökonomische Anforderungen an die staatliche Datensetzung für die Umweltpolitik und ihre Realisierung, in: Marktwirtschaft und Umwelt, hrsg. v. L. Wegehenkel, Tübingen 1981, S. 6-20.

Hardes, Heinz-Dieter; Wirtschaftspolitische Ziele und Gruppeninteressen, Widi 1973, S. 194-198.

- Einkommenspolitik in der BRD, Frankfurt/M 1974.

Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard; Umweltpolitik, Band 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983.

Hesse, Helmut, Arbeitslosigkeit und Inflation; Festvortrag im Rahmen der Verleihung des 100. Diploms des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Hagen 1982.

Hesse, Konrad; Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend z. 80 Geburtstag, Tübingen 1962.

- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. Auflage, Heidelberg 1984.

Hettlage, Karl; Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1955) S. 2-64.

Heubes, Jürgen; Zur Konzeption des Stabilitätsgesetzes, in: WiSt 7/1978, S. 334-337.

Hintze, Gerhard; Wie kann die Volkswirtschaftslehre der Rechtsfindung nützlich sein?, in: Wettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Rechtswissenschaft, FS für Gunther Hartmann, Köln/Berlin/Bonn/München 1976, S. 187-193.

Hönscheid, Klaus; Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensbildung, dargestellt am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, Diss. rer.pol., Köln 1972.

Hoffmann, Gerd; Berufsfreiheit als Grundrecht der Arbeit, Baden-Baden 1981.

Hoffmann, Wolfgang; Rechtsfragen der Währungsparität, München 1969.

Hollmann, Hermann H.; Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung, Baden-Baden 1980.

Huber, Hans/Tuchtfeldt, Egon; Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?, Staat und Politik, Heft 11, Berlin 1970.

Ipsen, Hans Peter; Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, hrsg. v. Joseph H. Kaiser, Baden-Baden 1966.

Issing, Otmar; Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, WISU 11, (1982), S. 463-467.

- Jahnke, Wilfried;** Zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen, *ZfgesStW* 127 (1971), S. 296-310.
- Jansen, P.;** Das Inflationsproblem in der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart/New York 1982.
- Jarass, Hans D.;** Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt/M 1980.
- Bspr. von Hollmann, Rechtsstaatl. Kontrolle der Globalsteuerung, *AöR* 107 (1982), S. 318-320.
- Jochimsen, Raimut;** Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966.
- Kaiser, Joseph H.;** Mark ist nicht mehr gleich Mark, in: FS für E.R. Huber z. 70. Geburtstag, hrsg. v. E. ForsthoFF/W. Weber/F. Wieacker, Göttingen 1973, S. 237-250.
- Kalmbach, Peter;** (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München 1973.
- Kellenbenz, Paul/Steuker, Werner;** Gegen eine Relativierung der Geldwertstabilität, in: *ORDO* 29 (1978), S. 83-105.
- Kempen, Ernst Otto;** Grundgesetz und Arbeitsmarkt, in: Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, hrsg. v. M. Kittner, Heidelberg 1982, S. 129-153.
- Kessler, Wolfgang;** Grundprobleme der traditionellen Stabilitätspolitik, Frankfurt/M 1979.
- Kirschen, E.S. u.a.;** International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967.
- Kittner, Michael;** Recht auf Arbeit; oberster sozialstaatlicher Verfassungsgrundsatz, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Heidelberg/Karlsruhe 1981, S. 91-97.
- Klaus, Joachim;** Makroökonomische Wahlhandlungen, in: *ZfgesStW* 123 (1967), S. 95 ff.
- Inflationstheorie Darmstadt 1974.
- Klein, Hans H.;** Aussprache zu: Grundrechte im Leistungsstaat, *VVDStRL* 30 (1972), S. 170.
- Die Grundrechte im demokratischen Staat, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1974.
- Klisch, Carsten-Michael;** Die Konjunkturpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1974.
- Kloten, Norbert/Ketterer, Karl-Heinz;** Welche Perspektiven des trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit zeichnen sich für die achtziger Jahre ab?, in: Politik und Markt, Wirtschaftspolitische Probleme der achtziger Jahre, hrsg. v. D. Duwendag/H. Siebert, Stuttgart/New York 1980, S. 19-28.
- Knips, Walter;** Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Tübingen 1970.
- Kock, Heinz;** Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975.

- Köhler, Claus;** Geldwirtschaft, Bd. 3, Wirtschaftspolitische Ziele und wirtschaftspolitische Strategie, Berlin 1983.
- v. Köhler, Karl-Heinz;** Urteilsanmerkung zu BGH v. 15.7.1966, NJW 1966, S. 2261 f.
- Körner, Heiko;** Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1977.
- Kommission für die Finanzreform;** Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel;** Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.
- Koppensteiner, H.-G.;** Die Konzertierte Aktion im Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie, in: E. Hoppmann, Konzertierte Aktion, Frankfurt/M 1971, S. 229-263.
- Kosta, Jirí;** Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus, Köln 1984.
- Kriele, Martin;** Theorie der Rechtsgewinnung, entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation, 2. Aufl., Berlin 1976.
- Menschenrechte zwischen Ost und West, Köln 1977.
- Kröger, Klaus;** Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, Baden-Baden 1978.
- Kromphardt, Jürgen;** Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus - von seiner Entstehung bis zur Gegenwart, Göttingen 1980.
- Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, in: Widi 62 (1982), S. 72-77.
- Krüsselberg, Hans-Günter;** Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft in: Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften I, hrsg. v. Dieter Grimm, 2. Aufl., München 1976, S. 168-192.
- Kuczynski, J.;** Das magische Viereck, Zur Wirtschaftssituation und -politik der BRD, Frankfurt/M 1971.
- Kühler, Friedrich;** Kodifikation und Demokratie, JZ 1969, S. 645-655.
- Külp, Bernhard;** Wohlfahrtsökonomik I, Die Wohlfahrtskriterien, Tübingen 1975.
- Landes, Hansjörg;** Die Gefährdung und Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Grundgesetz und im Stabilitätsgesetz, Diss., Würzburg 1972.
- Lecheler, Helmut;** Art. 12 GG - Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, VVDStRL 43 (1985), S. 48-75.
- Leipert, Christian;** Revision des Sozialproduktkonzepts und Nettowohlfahrtsmessung, in: Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsmessung und Umweltqualität, hrsg. v. Utz-Peter Reich/Carsten Stahmer, Frankfurt/M New York 1983, S. 5 ff.
- Leipold, Helmut;** Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 3. Aufl., Stuttgart 1981.

- Liesegang, Helmuth, C.F.;** Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft, Hamburg 1977.
- Lipps, Wolfgang;** Kartellrecht, 2. Aufl., Bonn 1975.
- Lücke, Jörg;** Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AÖR 107 (1982), S. 15-60.
- Majer, H. (Hrsg.);** Qualitatives Wachstum, Frankfurt/M/New York 1984.
- Mammitzsch, Hagen;** Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes und die Stabilität des Geldwertes, Diss. jur., München 1967.
- Maneval, Helmut;** Die Arbeitslosigkeit; Begriff und Messungsprobleme, WiSt 2/1979, S. 55-59.
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman/Scholz, Rupert;** Grundgesetz, Kommentar, München 1980.
- Maydell v., Bernd;** Geldschuld und Geldwert, München 1974.
- Meißner, W./Zinn, K.;** Der neue Wohlstand, Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung, München 1984.
- Mestmäker, Ernst-Joachim;** Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft im Aktienrecht, in: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaften zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, SchdVfSoc, NF 33 (1964), S. 103 ff.
- Möller, Alex (Hrsg.);** Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1969.
- Müller, Friedrich;** Juristische Methodik, 2.Aufl., Berlin 1976.
- Müller, Ingo;** Die Geldentwertung als rechtliches und soziales Problem, ZRP 1974, S. 159-162.
- Müller, Jörg Paul;** Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl., Basel/Frankfurt/M 1981.
- Müller/Röck;** Konjunktur- und Stabilisierungspolitik, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1976.
- Müller-Römer, Dietrich;** Zur rechtlichen Tragweite von § 1 des Stabilitätsgesetzes, DÖV 1969, S. 703 ff.
- Müller-Volbehr, Jörg;** Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München 1975.
- Das Soziale in der Marktwirtschaft, JZ 1982, S. 142-140.
- Musgrave/Musgrave/Kullmer;** Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Bd., Tübingen 1975.
- Neuhauser, G.;** Grundfragen wirtschaftswissenschaftlicher Methodik in: Enzyklopädie der geisteswissenschaftlichen Arbeitsmethoden, 8. Lieferung 1967.
- Neumann, Lothar F.;** Im Sinne der "normalen Wissenschaft", in: Zehn Jahre Sachverständigenrat, Regina Molitor (Hrsg.), Frankfurt/M 1973, S. 9-32.

- Das Stabilitätsziel innerhalb gesellschaftlicher Zielsysteme, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, hrsg. v. Hans K. Schneider/Waldemar Wittmann/Hans Würgler, 1. Halbbd., Berlin 1975 S. 95 ff.

Neuthinger, Egon; Zum finanzpolitischen Planungskonzept in der Bundesrepublik Deutschland, in: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, hrsg. v. G. Bombach/B. Gahlen/A.E. Ott, Tübingen 1982, S. 546-598.

Osers, Jan; Sozialistische Wirtschaftsmodelle, Frankfurt/M/New York 1980.

Ossenbühl, Fritz; Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, S. 2100 ff.

Osterwald, Egbert; Die Entstehung des Stabilitätsgesetzes, Frankfurt/New York 1982.

Ott, Alfred E., Volkswirtschaftliche Verluste oder Abweichungen von der volkswirtschaftlichen Zielkombination?, ZfgesStW 128 (1972), S. 304-316.

Papier, Hans-Jürgen; Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AÖR 98 (1973), S. 528-567.

- Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL 35 (1977), S. 55-104.

- Rechtsprobleme der Inflation, JuS 1974, S. 477-484.

- Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, Berlin/New York 1983.

Patzig, Werner; Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Bd. 2, Baden-Baden 1981.

Piduch, Erwin Adolf; Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.

Pitschas, Rainer; Stabilitätspolitik durch staatliche Lohn- und Preisrigismen?, ZHR 143 (1979), S. 433-451.

- Berufsfreiheit und Berufslenkung, Berlin 1983.

Pöttsch, Rainer/Steinbrenner, Peter; Stabilitätsgesetz und Rezession, in: Verwaltungsrundschau, 6 (1978), S. 199-207.

Poser, G.; Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1982.

Prangenberg, Heinz Jürgen; Bestimmungsfaktoren der wirtschaftspolitischen Willenbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1975.

Preiser, Erich; Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit, ZfgesStW 123 (1967), S. 586 ff.

Prognos AG; Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums 1969.

- Puchta, Dieter G.;** Inflation und Deutsche Bundesbank, Diss. rer.soc., Freiburg 1981.
- Pütz, Theodor;** Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1971.
- Raisch, Peter/Schmidt, Karsten;** Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften, in: Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften 1, hrsg. v. Dieter Grimm, 2. Aufl., München 1976, S. 143-167.
- Rambow, Gerhard;** Die Rechtsfragen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, Arnulf Clauder in Zusammenarbeit mit 28 Autoren, Bonn 1972, S. 111-123.
- Ranz, Herbert/Demand, Klaus;** Konjunktur, wirtschaftspolitische Ziele und mittelfristige Zielprojektionen, in: Konjunkturpolitik 18 (1972), S. 1-16.
- Rasch, Hans Georg;** Preisindex für die Lebenshaltung und Wertsicherungsklauseln, NJW 1985 S. 948-954.
- Rath, Michael;** Die Garantie des Rechts auf Arbeit, Göttingen 1974.
- Rebe, Bernd;** Privatrecht und Wirtschaftsordnung, Bielefeld 1978.
- Redeker, Konrad;** Fragen der Kontrollrechte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, DÖV 1971; S. 757-762.
- Rehhahn, Hans-Ulrich;** Die verfassungsrechtliche Problematik konjunkturpolitischer Regelbindungen, Berlin 1981.
- Reining, A.;** Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, in: Praktische Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Eduard Mändle, Wiesbaden 1977.
- Rinck, Gerd;** Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen, in: Recht im Wandel, FS zum 150jährigen Bestehen des Heymanns Verlags, Köln/Berlin/Bonn/München 1965, S. 361 ff.
- Rittig, Gisbert;** Zielkollision oder Instrumentenkollision?, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Beiträge zur Politischen Wirtschaftslehre, Festgabe für G. v. Eynern, hrsg. v. C. Böhrer und D. Grosser, S. 145 ff.
- Robert, Dieter;** Makroökonomische Konzeptionen im Meinungsstreit, Baden-Baden 1978.
- Rothschild, K.W.;** Die Phillips-Kurven-Diskussion in: Löhne, Preise, Beschäftigung, hrsg. v. E. Nowotny, Frankfurt/M 1974, S. 15 ff.
- Rürup, Bert/Siedenberg, Axel;** Das Stabilitätsgesetz im Spiegel der Kritik, in: Konjunkturpolitik 20 (1974), S. 1-19.
- Rürup, Bert/Seidler, Hanns;** Das vergessene Stabilitätsgesetz, in: Konjunkturpolitik 30 (1984), S. 259-278.
- Rupp, Hans Heinrich;** Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 92 (1967), S. 212 ff.
- Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, Tübingen 1974.
- Vom Wandel der Grundrechte, in: AöR 101 (1976), S. 161 ff.

Saladin, Peter; Grundrechte im Wandel, 3. Aufl., Bern 1982.

Sammler, Wolfgang; Eigentum und Währungsparität, Berlin 1975.

Sandrock, Otto; Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, München 1968.

Schäfer, Dieter; Die Kodifizierung eines "Rechts auf Arbeit" als arbeitsmarktpolitisches Instrument? in: VSSR 10 (1982), S. 297-317.

Schaub, Volker; Das Recht auf Arbeit im deutschen und italienischen Recht, Stuttgart u.a. 1981.

Scheuner, Ulrich; Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL (1954), S. 1-74.

- Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, in: Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, FS für d. Dt. Juristentag 1960, Bd. II, S. 229 ff.

- Pressefreiheit, VVDStRL 22 (1965), S. 1-100.

- Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates, in: ders. (Hrsg.), Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Frankfurt/M 1971, S. 9-84.

- Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, FS f. Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München 1975, S. 109-128.

- Staatszielbestimmungen, in: FS für E. Forsthoff, 2. Aufl., München 1977, S. 325-346.

Schlink, Bernhard; Abwägung im Verfassungsrecht, Berlin 1976.

Schmahl, Hans-Jürgen; Globalsteuerung der Wirtschaft, Hamburg 1970.

Schmid, Alfons; Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Frankfurt/M/ New York 1984.

Schmidt, Karl-Heinz; Wirtschaftspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1979.

Schmidt, Reiner; Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971.

- Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik, AöR 99 (1974), S.529-556.

Schmidt-Preuß, Matthias; Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz, DVBl. 1970, S. 535 ff.

- Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, Baden-Baden 1977.

Schmidt-Salzer; Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden, 1968.

Schmidt, Kurt/Wille Eberhard; Die mehrjährige Finanzplanung, Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970.

Schmidt, Hans-Jürgen; Normative Richtlinien der Wirtschaftspolitik, Frankfurt/M 1971.

Schneider, Hans-Peter; Artikel 12 GG - Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, VVDStRL 43, (1985), S. 7-47.

Schöninger, Karl-Eugen; Konjunkturstabilisierung als Koordinationsproblem zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik, Meisenheim am Glan 1972.

Schönte, Herbert; Bank- und Börsenrecht, 2. Aufl., München 1976.

Scholz, Rupert; Konzentrationskontrolle und Grundgesetz, Stuttgart 1971.

- Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 145-220.

- Grenzen staatlicher Aktivität unter der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung, in: Duwendag Dieter (Hrsg.), Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1976, S. 113-133.

- Kartellrechtliche Preiskontrolle als Verfassungsfrage, ZHR 141 (1977), S. 520-553.

- Bundesarbeitsgericht und Arbeitsverfassung, in: 25 Jahre Bundesarbeitsgericht, München 1979, S. 511-540.

- Das Recht auf Arbeit, Verfassungsrechtliche Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen der Kodifikation, in: Böckenförde/Jekel/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Heidelberg/Karlsruhe 1981, S. 75-89.

- Die Berufsfreiheit als Grundlage und Grenze arbeitsrechtlicher Regelsysteme, in: ZfA 1981, S. 265-302.

- Art. 12 GG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar.

Schröder, Dieter; Wachstum und Gesellschaftspolitik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971.

Schwerdtner, Peter; Die Garantie des Rechts auf Arbeit - Ein Weg zur Knechtschaft?, in: ZfA 1977, S. 47-86.

Seifert, Karl-Heinz/Hönig, Dieter; (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.

Selmer, Peter; Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt/M 1972.

Sendler, Horst; Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, S. 16-27.

Simon, H.; Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, EuGRZ 1974, S. 85 ff.

Simonis, Udo Ernst; Alternativen wirtschaftspolitischer Entwicklung, in: Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre, hrsg. v. Christian Leipert, Frankfurt/M 1982, S. 293 ff.

Sinewe, Michael; Die Veränderungen des Artikels 109 Grundgesetz, insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen von Bund und Ländern zueinander, Diss. jur. et rer.pol., Mainz 1974.

Smend, Rudolf; Verfassung und Verfassungsrecht in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968.

Soell, Hermann; Rechtsfragen des Umweltschutzes, WiR 1/1973, S. 72-101.

Spahn, H.-P.; Die Stabilitätspolitik des Sachverständigenrates, Frankfurt/M/New York 1979.

Spencer, R.W.; Die Beziehung zwischen Preisen und Arbeitslosigkeit: Zwei Theorien in: Beschäftigung und Inflation, H.J. Ramser/B. Angehrn (Hrsg.), Stuttgart/New York 1977, S. 61 ff.

v. Spindler, Joachim/Becker, Willy/Starke, Ernst; Die Deutsche Bundesbank, 4. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973.

Sponheuer, Theo; Probleme des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, hrsg. vom Institut "Finanzen und Steuern" e.V., Heft 95, Bonn 1970.

Stachels, Elmar; Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970.

Starbatty, Joachim; Erfolgskontrolle der Globalsteuerung, Frankfurt/M 1976.

- Stabilitätspolitik in der freiheitlichen - sozialstaatlichen Demokratie, Baden-Baden 1977.

Steinbach, Brita; "Formula Flexibility", Frankfurt/M/Bern 1977.

Steindorff, Ernst; Politik des Gesetzes als Auslegungsmaßstab im Wirtschaftsrecht, in: FS für K. Lorenz z. 70. Geburtstag, München 1973, S. 217-244.

Stern, Klaus; Gesetzesauslegung und Auslegungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts, Diss. jur., München 1956.

- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, DÖV 1967, S. 657 ff.

- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980.

Stern/Münch/Hansmeyer; Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972.

Stobbe, Alfred; Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin/Heidelberg/New York 1975.

Streißler, E./Beinsen, L./Schleicher, St./Suppanz, H; Zur Relativierung des Zieles der Geldwertstabilität, Gutachten im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 100, Göttingen 1976.

Streissler, Erich; Zur Anwendbarkeit von Gemeinwohlvorstellungen in richterlichen Entscheidungen, in: Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften, Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 27, Karlsruhe 1967.

Streit, Manfred E.; Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979.

Ströbele, Wolfgang; Inflation, 2. Aufl., München 1984.

Suhr, Dieter; Eigentumsinstitut und Aktieneigentum, Hamburg 1966.

Teichmann, Ulrich; Wirtschaftspolitik, München 1979.

- Grundriß der Konjunkturpolitik, 3. Aufl., München 1982.

Tettinger, Peter J.; Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene, Frankfurt/M 1973.

- Neuer Streit um die Wirtschaftsverfassung, BB 1977, S. 1617-1621.
- Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht, München 1980.
- Methodische Probleme der Rechtsanwendung im Wirtschaftsverfassungs- u. Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Steuer und Wirtschaft 1980, S. 213-225.

Thiele, Willi; Die Gestaltung unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1978.

Thieme, H.Jörg; Gesamtwirtschaftliche Instabilitäten: Erscheinungsformen, Ursachen und Konzepte ihrer Bekämpfung, in: Bundesrepublik Deutschland - DDR. Die Wirtschaftssysteme, hrsg. v. Hannelore Hamel, 4. Aufl., München 1983, S. 262-337.

Tichy, Günther; Das magische Fünfeck und die Trade-Off-Analyse, in: Kredit und Kapital,, 4 (1971), S. 1-26.

- Kritische Bemerkungen zu Wilfried Jahnke, ZfgesStW 128 (1972), S. 326-330.

Tuchtfeldt, Egon; Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik, Tübingen 1971.

- Zielbeziehungen in der Wirtschaftspolitik, WiSt 1975, S. 471-478.
- Grundlagen der Wirtschaftspolitik, WiSt 8/1980, S. 373-380.
- Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, hrsg. v. Ernst Dürr/Hugo Sieber, Bern u.a. 1983.

Vogel, Klaus; Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrbücher der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225-243.

- Finanzverfassung und politisches Ermessen, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 108, Karlsruhe 1972.

Vogel, Klaus/Wiebel, Markus; Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Zweitbearbeitung, Stand Oktober 1971.

Wagener, H.-J.; Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin u.a. 1979.

Wank, Rudolf; Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht, Königstein/Ts. 1980.

Watrin, Christian; Die Forderung nach Vollbeschäftigung, in: Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre, hrsg. vom Katholisch-Sozialen Institut der Erzdiözese Köln, Köln 1968, S. 39-92.

Wegner, Klaus; Im Blickpunkt: Sachverständigenrat und Konjunktur- und Wachstumspolitik der Bundesregierung seit 1964, Frankfurt/M 1981.

Weimar, Robert/Schmickowski, Peter; Grundzüge des Wirtschaftsrechts, München 1983.

Wendt, Rudolf; Berufsfreiheit als Grundrecht der Arbeit, DÖV 1984, S. 601-610.

Werner, Josua; Geldwertstabilität als materiales Stabilitätsziel, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, hrsg. v. Hans K. Schneider/Waldemar Wittmann/Hans Würigler, 1 Halbbd., Berlin 1975, S. 133 ff.

- Über wirtschaftspolitische Ziele, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 107 (1971), S. 359-382.

Wiebel, Markus; Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes, DVBl. 1968, S. 899-904.

- Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach dem Erlaß des Stabilitätsgesetzes, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971.

Wiegel, Klaus; Verfassungsrechtliche Probleme einer staatlichen Investitionslenkung, Berlin 1982.

Wille, Eberhart; Soziale Indikatoren als Ansatzpunkt wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle, in: ORDO 31 (1980), S. 127-151.

Wittkowski, Wolfram; Der Schutz der Arbeitskraft durch das Grundgesetz, Frankfurt/M 1979.

Wittmann, Walter; Ziele und Zielbeziehungen der Finanzpolitik, WISU 1973, S. 529 ff, 579 ff.

Wolf, Dietrich; Stabilitätspolitik im Bundesstaat, Diss. jur., München 1968.

Woll, Artur; Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968.

- Inflation, München 1979.

Zinn, Karl-Georg; Sozialistische Planwirtschaftstheorie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971.

- Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1974.

Zippelius, R.; Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 108 ff.

- Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl., München 1982.

Zöllner, Wolfgang; Verhandlungen des 52. DJT, 1978.

Zuck, Rüdiger; Gefährdung der Ziele des § 1 Stabilitätsgesetz und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, DÖV 1967, S. 801 ff.

- Bundeskartellamt und Wirtschaftspolitik, NJW 1971, S. 1633-1636.

- Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, München, 1975.

Lebenslauf

Am 6. Juni 1953 wurde ich als 1. Kind des jetzigen Studien-
direktors i.R. Erwin Wimmer und seiner Ehefrau Franziska
Wimmer, geb. Birnkammer, in München geboren.

Nach Besuch der Volksschule wechselte ich im Jahre 1963 in
den humanistischen Zweig des Karlsgymnasiums in München.
Dort legte ich 1972 die Reifeprüfung ab. Danach verpflichte-
te ich mich für zwei Jahre bei der Bundeswehr, wo ich die
Reserveoffizierslaufbahn einschlug.

Im Sommersemester 1974 nahm ich an der Universität München
das Studium der Volkswirtschaftslehre auf; dieses Studium
beendete ich im Sommersemester 1978 mit der Diplomprüfung.
Zwischenzeitlich, im Wintersemester 1976/77, begann ich mit
dem Studium der Rechtswissenschaft ebenfalls an der Univer-
sität München. Am 28.7.1981 legte ich erfolgreich das 1.
juristische Staatsexamen ab. In der Zeit vom 18.9.1981 bis
27.6.1984 leistete ich den Vorbereitungsdienst im OLG-
Bezirk München ab. Mit letzterem Datum erfolgte die voll-
ständige Ablegung des 2. juristischen Staatsexamens.

In der Zeit vom 6.3.1985 bis 30.9.1985 war ich als Syndikus
bei einem Baubetreuungsunternehmen beschäftigt.

Seit 1.1.1986 bin ich bei der Süddeutschen Bodencreditbank
AG in München als Wirtschaftsjurist tätig.

Berthard Wimmer

